

**Valvontakulttuurin ja –mallin arvioiva katsaus**  
**Case STUK Ydinvoimalaitosten valvontaosasto**

Eeva Peltoniemi  
Pro Gradu -tutkielma  
Hallintotiede  
Johtamiskorkeakoulu  
Tampereen yliopisto  
Elokuu 2017

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Pro Gradu seminaari – ja tutkielma 2017, 40 op

PELTONIEMI, EEVA: Valvontakulttuurin ja –mallin arvioiva katsaus – Case STUK Ydinvoimalaitosten valvontaosasto

Pro Gradu -tutkielma, 109 sivua, 2 liitettä (2 sivua)

Tutkielman ohjaaja: Jari Stenvall  
Elokuu 2017

---

Tutkimuksen aiheena on Säteilyturvakeskuksen ydinvoimalaitosten valvontaosaston (YTO) valvontakulttuurin ja valvontamallin arvioiva katsaus. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää valvontakulttuurin tilaa suhteutettuna Nuclear Energy Agencyn kahteen arviointikriteeriin muodostavaan dokumenttiin. Tutkimuksella pyritään luomaan kokonaiskuva YTON valvontakulttuurista ja kehitysmahdollisuuksista.

Teoreettinen viitekehys rakentuu kahdesta osa-alueesta. Ensimmäisen osan kehyksestä muodostaa valvonnan teorian sekä valvontamallin käsitteen määrittely. Toisen osan teoriakehyksestä muodostaa organisaatiokulttuurin teoria ja valvontakulttuurin käsitteen taustoitusta sekä määrittely. Osuuden tarkoitus on auttaa lukijaa seuraamaan tutkimuksen etenemistä käsitteiden kautta. Teoriassa esitellään myös YTON kulttuuriin aikaisemmin kohdennettuja tutkimuksia taustoittamaan kulttuurin kehitystä.

Tutkimusmenetelmänä on kooste kvalitatiivisesta arvioivasta etnografisesta tapaustutkimusotteesta. Aineiston kerääminen toteutettiin teemahaastattelun ja havainnoinnin yhdistelmällä. Kolmesta haastateltavaa koostuivat johto- ja esimiestason henkilöstöistä, myös tarkastajataustaisia haastateltavia oli otoksessa muutama.

Aineiston perusteella kokemus osaston valvontakulttuurista on moninainen. Koetaan tarvetta määrittellä tarkemmin valvontaa ohjaava valvontamalli. Aikaisemmin sitoutumattomuus malleihin nähtiin joustavuutena. Aineisto kuitenkin osoitti mallittomuuden ajavan valvontaa tehottomampaan suuntaan. Valvontakulttuurin kokonaisuudessa havainnot korostivat johtamisen merkitystä kulttuurin kokonaisuudelle valvonnan kohdentamisen ja muun kehityksen kannalta. Aineisto osoitti kulttuuria edelleen haastavan samankaltaiset teemat kuin 2000-luvun alussa tehdyn tutkimuksen mukaan.

Tulokset osoittavat aineiston ja teorian yhteistarkastelussa YTON tämänhetkisen valvontakulttuurin kehittämistarpeita. Kulttuurillinen jaettu todellisuus on paikoin heterogeeninen eli kulttuuria ei kaikilta osin koeta samanlaisena läpi organisaation. Toisaalta heikkoa kulttuuria on helpompi lähteä kehittämään haluttuun suuntaan henkilöstön tiedostaessa muutostarpeita ja kehityskohtia. Johtamisella ja kommunikaatiolla nähdään olevan tärkeä rooli valvontakulttuurin kehittämisessä, jotta valvonnalla voidaan paremmin tunnistaa asioiden turvallisuusmerkityksiä. Jatkotutkimuksen aiheet YTON kontekstissa voivat liittyä esimerkiksi muutosjohtajuuteen, etäjohtamiseen, organisaatiokulttuurin kehittämiseen sekä viranomaiskulttuurin ja luvanhaltijan turvallisuuskulttuurien vuorovaikutukseen.

Avainsanat: ydinala, valvonta, organisaatiokulttuuri, turvallisuuskulttuuri, arviointi

## Sisällysluettelo

<b>1 JOHDANTO JA TEMATIikka</b>	<b>1</b>
1.1 Ydinalan aiempaa tutkimusta	1
1.2 STUK ja ydinvoima Suomessa	3
1.3 Tutkimuksen merkityksellisyys ja luonne	3
1.4 Tutkimusongelma, tavoitteet ja rajaus	5
<b>2 KÄSITTEET JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS</b>	<b>7</b>
2.1 Valvontamallin käsite ja valvonnan teoriatausta	7
2.1.1 Valvonta ja julkinen sääntely	8
2.1.2 Valvonta ydinalalla	10
2.2 Valvontakulttuurin käsite ja teoriatausta	14
2.2.1 Organisaatiokulttuuri	14
2.2.2 Organisaatiokulttuuri ja johtaminen	17
2.2.3 Kulttuurin vahvuus	18
2.2.4 Turvallisuuskulttuuri	19
2.2.5 Valvontakulttuuri	20
2.3 Aiempi YTON kulttuurillinen tutkimus	21
<b>3 MENETELMÄT</b>	<b>24</b>
3.1 Tutkimusotteet	24
3.1.1 Arvioiva tutkimusote	25
3.1.2 Valvontamallin arvioinnin kriteerit	29
3.1.3 Valvontakulttuurin arvioinnin kriteerit	31
3.2 Aineistonkeruumenetelmät	34
3.2.1 Kirjallisuuskatsaus	34
3.2.2 Haastattelu ja havainnointi	34
3.2.3 Haastattelutyypinä teemahaastattelu	35
3.3 Analyysimenetelmä	36
3.3.1 Sisällönanalyysi	36
3.4 Aineistonkeruun ja käsittelyn toteutuminen	37
<b>4 EMPIIRINEN OSUUS</b>	<b>38</b>
4.1 YTON Valvontamalli	39
4.1.1 Valvontamallin ideaali kehityssuunta	43
4.1.2 Valvonnan kohdentaminen ja priorisointi	47

4.1.3 Valvonnan ohjeistus ja prosessi .....	52
4.1.4 Valvontamallin joustavuus.....	57
4.1.5 Mikä voi muuttaa valvontaa? .....	60
4.1.6 YTO valvontamallin yhteenveto.....	62
<b>4.2 YTON valvontakulttuuri .....</b>	<b>64</b>
4.2.1 Ideaali valvontakulttuuri .....	68
4.2.2 Valvontakulttuurin haasteet ja kehittäminen .....	70
4.2.3 YTON valvontakulttuurin arvot .....	80
4.2.4 Graded Approach valvonnan työkaluna .....	83
4.2.5 Valvonnan yhdenmukaisuus .....	86
4.2.6 YTON rajapinnat ja alakulttuurit.....	88
4.2.7 YTON johtaminen ja kommunikaatio .....	92
4.2.8 Valvontakulttuurin yhteenveto.....	95
<b>5 LOPPUPÄÄTELMÄT .....</b>	<b>97</b>
5.1 Kooste valvontakulttuurista .....	98
5.2 Tutkimuksen kriittinen tarkastelu ja jatkotutkimuskohteita.....	107
<b>LÄHTEET .....</b>	<b>110</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>122</b>

# **1 JOHDANTO JA TEMATIikka**

Tutkielmani aihe käsittelee Säteilyturvakeskuksen (STUK) Ydinvoimalaitosten valvontaosaston (YTO) valvontakulttuuria ja -mallia. Kyseessä on tapaustutkimus, joka on otteeltaan arvioiva tilannekatsaus. Tutkimuksella pyritään kartoittamaan nykyistä osaston valvontakulttuuria ja -mallia NEAn (OECD Nuclear Energy Agency) yleistason referenssidokumentteihin (2014, 2016) nähden. Empiirisestä aineistosta pyritään saamaan esille yleiskäsitys valvontakulttuurista ja -mallista sekä mahdollisia aineistosta esiin nousevia kehityskohteita. Viranomaisen valvonnan mallin ja valvontakulttuurin tutkimus on perusteltua, koska se on keskeinen tapa, jolla vaikutetaan ydinalan toimijoiden omaan turvallisuuskulttuuriin. Viranomaisen toiminnan vaikutukset luvanhaltijoiden turvallisuuskulttuuriin voivat olla tahattomia tai tarkoituksellisia. (ENSI 2015, 12.)

Tutkielma on luonteeltaan toimeksianto eli aiheen selvittely koetaan tarpeelliseksi osaston ydintehtävän eli valvonnan tilan selvittämiseksi. STUK luonnehtii organisaationa itseään turvallisuusviranomaiseksi, jonka tehtävä on täsmentää lainsäädännössä esitettyjä vaatimuksia sekä valvoa muiden toimijoiden noudattavan näitä linjoja. Lisäksi STUK toiminnallaan ohjaa ja motivoi säteilytoiminnan harjoittajia ja ydinenergian käyttäjiä aina parempaan turvallisuustietoisuuteen ja turvallisuutta korostaviin toimintatapoihin. (STUK verkkosivut.)

Erityisesti Fukushima ydinvoimalaitosonnettomuus nosti esille valvovan viranomaisen oman kulttuurin roolin valvonnalle, sillä mainittu tapaus osoitti puutteellisen valvonnankin olleen yhtenä osatekijänä tilanteessa. On tärkeitä, että ydinenergian käyttöä valvova viranomainen löytää keinot tarkkailla valvottavien organisaatioiden turvallisuuskulttuuria, mutta sen tulee olla kyvykäs reflektoidaan myös omaa vastaavaa kulttuuriaan, jota käsitellään valvontakulttuurin käsitteen alla. (ENSI 2015, 9.)

Kiteytetysti tämä tutkielma on otteeltaan arvioiva ja laadullinen aineistolähtöinen tapaustutkimus. Tapaustutkimus on tutkimusstrategiana monipuolinen ja looginen lähestymistapa (Eriksson & Koistinen 2014, 4). Empiirisestä aineistosta pyritään kartoittamaan haastateltavien näkemyksiä ja ajatuksia valvonnasta ja kulttuurista. Millaisena se nähdään, mitä kehityskohteita haastateltavat näkevät keskeisinä laadukkaalle valvonnalle.

## **1.1 Ydinalan aiempaa tutkimusta**

Ydinvoima-alaan liittyvät ei-tekniset tutkimusnäkökulmat ovat harvinaisempia akateemisella kentällä. Aiemmassa ydinalan tutkimuksessa on perehdytty esimerkiksi integroituihin johtamisjärjestelmiin, joilla koetaan voivan parantaa ydinalalla turvallisuutta (Beckmerhagen, Berg,

Karapetrovic & Willborn 2003). Näkökulma sivuaa aihetta, koska tutkimuksen kohteena ovat johtamiseen ja turvallisuuteen liittyvät teemat. Aiheeseen perehtymisen keskeisenä materiaalina ovat alan viranomaisorganisaatioiden ja järjestöjen omat asiakirjat kuten IAEA:n (International Atomic Energy Agency) ja NEAn sekä Sveitsin viranomaisen ENSIn tuottamat kansalliset ja kansainväliset ohjeistukset esimerkiksi turvallisuuskulttuuriin liittyen.

Ydinalaan liitetty tutkimus voi esimerkiksi käsitellä riskien kartoittamista kuten viimeisimpänä Fukushima ydinvoimalaonnettomuutta. Ydinvoima nähdään myös keinona minimoida ilmastomuutoksen uhkaa, jolloin se lisää alan tutkimuksen tärkeyttä. (Zhou & Zhang 2010, Kessides 2012.) Toisenlaisena tutkimusesimerkkinä on: luvanhaltijoiden sidosryhmäjohtaminen ja kestävä kehitys (Banerjee & Bonnefous 2011). Sen sijaan turvallisuuskulttuurin tutkimus ei-tekni- senä aineena sen sijaan ydinalaan liittyen on yleistä. Turvallisuuskulttuurin käsite muotoutui Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuuden jälkeen. Turvallisuuskulttuuria tutkitaan esimerkiksi tarkastelemalla organisaation normeja, jotka tuottavat turvallisuuskulttuuria. (Ostrom, Wilhelmsen & Kaplan 1993.) Teknisenä tutkimusesimerkkinä alalta on turvallisuuskriittisen tietokoneohjelmiston arviointi (Parnas, Asmis & Madey 1991).

Tämän tutkielman tyypistä akateemista tutkimusmateriaalia ei ole paljoa saatavilla. Syynä voi olla vähitellen kehittyvä harmaiden ja niin sanotusti pehmeiden tutkimusalueiden kuten johtamisen, viestinnän ja kulttuuriin integroiminen ydinalan kokonaisvaltaisempaan ymmärtämiseen. Teknistä puolta on helppo tutkia, koska tutkittavat asiat ovat mitattavissa. Kulttuuriin liittyvän tutkimuksen rajaaminen ja keskeisten teemojen löytäminen ei ole yksiselitteistä. Vielä tänäkin päivänä ydinalaa vierastetaan ja pidetään yksinomaan todella teknispainotteisena alana, vaikka johtamisen ja inhimillisen toiminnan tärkeyttä on alettu ymmärtää paremmin osana turvallisuutta. (Le Bot 2004.) Vastoin näitä teknispainottuneita ajatusmalleja, luultavasti hallintotieteellisellä, humanistisella ja käyttäytymistieteellisellä tutkimustraditiolla voisi olla paljon annettavaa ydinvoiman tutkimuskontekstissa. Ydinalaa ei välttämättä osata ajatella relevanttina tutkimuskohteena näissä tutkimusperinteissä.

VTT:n Teemu Reimanin (2001) suorittama tutkimus YTO:n organisaatiokulttuurista on oivallinen esimerkki viranomaisen oman kulttuurin tarkastelusta ydinalan kontekstissa. Reiman ja Norros (2002) ovat myös tutkineet YTO:n viranomaiskulttuuria ja valvonnan fokusointia. Reiman (2001) kuvasi YTO:n sen hetkistä organisaatiota sääntöjä korostavaksi. Kyselytutkimuksessa esiin nousi esimerkiksi tarvetta tavoitteiden asettelun tehostamiseen ja resurssienhallintaan, jotta työn merkityksellisyys paranisi. Keskeisiä kehittämiskohteita nähtiin henkilöstöhallinnossa, tavoitteiden asettelussa ja organisaation sisäisen tietämyksen eli asiantuntijuuden säilyttämisessä. Kulttuuria uhkaavana tekijänä esiin nousi pelko liiasta byrokratisoitumisesta, joka

veisi mennessään työn merkityksellisyyden. Ydinalaan liittyvä tutkimus on moninaista. Painopiste perinteisesti on ollut teknisessä tutkimuksessa. Tämä tutkielma osaltaan pyrkii tilannekat-  
sauksen omaisesti avaamaan viranomaiskulttuurin ja valvonnan tilaa YTOssa 2010-luvulla  
Reimanin tutkimusten jalanjäljissä.

## **1.2 STUK ja ydinvoima Suomessa**

STUKin keskeinen missio viranomaisroolissaan on suojella yhteiskuntaa ja ympäristöä sekä  
tulevia sukupolvia radioaktiivisten aineiden haitoilta. Ihmisten altistuminen pyritään pitämään  
alhaisimmalla mahdollisella tasolla. STUK valvoo ydinvoimaloiden käyttöä, muita ydinlaitok-  
sia, materiaaleja ja ydinjätteen käsittelyä sekä terveydenhoitoalalla säteilyä. Tässä tutkielmassa  
fokus on ydinvoimalaitosvalvontaan liittyvässä valvontakulttuurissa. Sääntely ja valvontamenet-  
telyt perustuvat lakeihin, STUKin asetuksiin, YVL-ohjeisiin, turvallisuussäädöksiin ja -  
oppaisiin. (STUK Missio 2015, STUKLEX 2017.)

Tutkimusaihe on mielekäs ja ajankohtainen, sillä Suomessa on kaksi rakenteilla olevaa ydin-  
voimalaitoshanketta: Hanhikivi 1 ja Olkiluoto 3 (STUK valvoo: Hanhikivi 1 2016, STUK val-  
voo: OL3 2016), sekä neljä kappaletta jo toiminnassa olevia ydinreaktoreita, kaksi Loviisassa ja  
kaksi Olkiluodossa (STUK Suomen ydinvoimalaitokset 2016). Ydinvoimalaitosten valvonnan  
tarve ei ole lähitulevaisuudessa tämän perusteella vähenemässä, päinvastoin. Myöskään Olki-  
luodon kapselointi- ja loppusijoituslaitosprojektia Posivaa ei tule unohtaa (Kainulainen 2016,  
37). Tällöin ydinvoimalaitosvalvontaa tarkasteleva ja siihen keskittyvä tutkimustyö, jota tämä-  
kin tutkielma edustaa, on paikallaan. Tämän Pro Gradu –tutkielman on tarkoitus on auttaa  
STUKin seuraavan strategiakauden suunnittelussa. Tämänhetkessä STUKin strategiassa tut-  
kimustyön osalta korostuu valvonnan ja viestinnän kehittäminen ja siihen suunnataan resursseja  
(Paltemaa & Tiippana 2016). Tutkielma kyseisen strategiakauden tavoitteiden mukaisesti pyrkii  
selvittämään millaista valvontaa on ja miten sitä koetaan voitavan kehittää. Tutkielman aihepii-  
riin liittyvät lyhenteet löytyvät listattuina liitteestä 2.

## **1.3 Tutkimuksen merkityksellisyys ja luonne**

Tämä tutkimus on luonteeltaan arvioiva tapaustutkimus. Työn merkittävyyttä lisäävät luvussa  
1.2 mainitut seikat ydinvoimalaitosvalvonnan kasvavasta tarpeesta. Ydinenergia-ala on turvalli-  
suuskriittistä toimintaa ja siten valvonnan tulee tukea keskeisesti turvallisuustavoitteiden täyt-  
tämistä viranomaistyössä. Tässä yhteydessä puhutaan myös korkean luottamuksen organisaati-  
oista (High Reliability Organizations, HRO), joiden toiminnan keskiössä ovat turvallisuus ja  
luotettavuus turvallisuuskriittisillä aloilla (Reiman 2007, 19).

Tutkielman merkityksellisyyden kannalta aiheelle on tutkimuksellinen tilaus tämän ollessa vähän tutkittu aihepiiri. Tutkimusaihe on kiinnostava ja haastava kompleksisuudessaan. Haasteena on ollut relevantin teoreettisen aineiston löytäminen taustatueksi tutkielmalle. Lisäksi kulttuurilinen näkökulma yhdistettynä ydinalaan tuo oman haasteensa. Alan organisaatiot ovat heterogeenisiä. Ilmiönä valvontakulttuuria on haastavaa tutkia, koska kyseessä ei ole konkreettinen ja mitattavissa oleva asia vaan tulkintaan nojaava ilmiö.

YTO:n valvontamallin ja –kulttuurin arvioiva tarkastelu pohjautuu tutkielmassa kahteen OECD Nuclear Energy Agency Green Bookletiin eli ohjekirjaan (NEA 2014, NEA 2016): The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator. Toinen ohjekirja on The Safety Culture of an Effective Nuclear Regulatory Body. Ensimmäisessä ohjekirjassa esitetään kuvaus vaikuttavasta ja tehokkaasta ydinturvallisuusviranomaisesta sekä erilaisia viranomaisvalvontamalleja. Toisessa ohjekirjassa esitellään NEAn määrittämät keskeiset periaatteet ja ominaisuudet viranomaiskulttuurille sekä sen kohtaamia haasteita. Nämä dokumentit luovat vapaamuotoisesti arvioinnin pohjan tutkielmalleni. STUKilla ei ole virallista ja tiettyä valvontamallia tällä hetkellä.

Weickin (1987) mukaan organisaatiokulttuuri on keskeisessä asemassa virheettömän ja turvallisuutta edistävän suorituksen kanssa. Onnettomuudet johtuvat suurimmaksi osaksi inhimillisistä virheistä. Ydinalalla on ollut muutamia vakavia onnettomuuksia kuten Three Mile Islandin onnettomuus vuonna 1979, jossa inhimillisen toiminnan virheet olivat taustalla (LeBot 2004). Fukushima Daiichi ydinvoimalaitoksen onnettomuus vuonna 2011 sai alkunsa maanjäristyksen aiheuttamasta tsunamista, mutta on todettu, että erilaisin laitoksen suunnitteluratkaisuin, erilaisin hätätilaan reagointimenettelyin oltaisiin voitua välttyä suurimmilta tuhoilta (Holt, Campbell & Nikitin 2012).

Näiden esimerkkien valossa ydinvoima-alaa valvovan viranomaisen oma valvontakulttuurin tarkastelu ei ole aiheetonta. STUKilla on omaksuttu turvallisuuskulttuurin käsite omaan toimintaan ja valvottavilta odotetaan turvallisuuskulttuurin mukaista toimintaa. Tämä tarkoittaa muun muassa kyseenalaistamista ja pyrkimystä jatkuvaan kehittymiseen ja oppimiseen sekä avoimuuteen toiminnassa (STUK Turvallisuuskulttuuri 2016). Jatkuvan kehittymisen periaatteen (Continuous Improvement) mukaisesti toimiva organisaatio pyrkii myös kehittämään systeemien ja prosessiensa tehokkuutta. Jatkuvalla kehittämisellä ydinalalla tarkoitetaan oman toiminnan kyseenalaistamista monilla tasoilla kuten prosessien ja kulttuurinkin tasoilla. Tämän tutkimuksen avulla YTO pyrkii kehittämään omaa toimintaansa itsereflektiota hyödyntäen, kuten turvallisuuskulttuurin näkökulma edellyttää tämänkaltaiselta organisaatiolta. (Zangwill & Kantor 1998.) Kulttuurilla tarkoitetaan tässä tutkielman kontekstissa kyseisen yhteisön kollektiivista hahmotus- ja reagointitapaa valvontaan (Alasuutari 2011).



Valvonnan tehokas kohdentaminen madaltaa turvallisuusuhkien riskejä luvanhaltijatoiminnassa. Turvallisuusvastuu on luvanhaltijoilla (NEA 2014, 9, NEA 2016, 7). Keskeistä silti on, että viranomainen tekee parhaansa kartoittaakseen luvanhaltijoiden turvallisuutta ja sitä uhkaavia huonoja menettelyitä valvonnalla. Tämä edellyttää oman toimintamallin olevan toimiva suhteessa valvontatyön tavoitteisiin. Tutkimusaihe on perusteltu esiteltyjen asioiden valossa. Viranomaisen omaa toimintaa eli tässä tapauksessa valvontaa ja siihen vaikuttavaa organisaatiokulttuuria pyritään arvioimaan, jotta turvallisuustavoitteet täyttävää valvontatyötä voitaisiin tehdä entistä paremmin YTOlla.

#### **1.4 Tutkimusongelma, tavoitteet ja raja**

Tutkimuksella pyritään selvittämään, millaiselta YTO:n valvontakulttuuri ja -malli tällä hetkellä näyttävät sekä millaisia kehityskohtia aineisto tuo esiin. Tutkimuksella tavoitellaan samankaltaisen katsauksen luomista kuin aiemmissa YTO:n kulttuuritutkimuksissa samalla tuottaen tietoa strategiatyön avuksi. Empiirisestä aineistosta etsitään toistuvia teemoja, joilla YTO:n valvontakulttuuria ja -mallia luonnehditaan ja mihin suuntaan niitä mahdollisesti halutaan kehittää. Kulttuurin arvioiminen ei ole yhtä suoraviivaista kuin esimerkiksi toiminnan taloudellisen tehokkuuden arviointi. Kulttuuria ei voi sanoa yksiselitteisesti hyväksi tai huonoksi. Vapaamuotoisen arvioinnin kehikon tai kriteeristön muodostaa mainitut NEAn dokumentit. On hyvä ymmärtää, että staattiset esimerkinomaiset mallit (NEA 2014, NEA 2016) eivät näy sellaisenaan YTO-kontekstissa, mutta silti on kiinnostavaa selvittää, millaisia piirteitä ja ominaisuuksia kulttuurissa ja valvonnassa ylipäänsä korostuu. Mitä yhtäläisyyksiä ja mitä mahdollisia eroavaisuuksia on NEAn asiakirjojen kanssa havaittavissa.

##### ***Tutkimuskysymykset***

1. Millaisena valvontamallia kuvataan? Millaiseen suuntaan mallia halutaan kehittää?
2. Millaiselta valvontakulttuuri aineiston perusteella vaikuttaa osastolla?
3. Mitä kehityskohteita tai teemoja nousee esiin valvontakulttuurin kokonaisuudesta? Miten mahdolliset kehityskohteet ja haasteet peilautuvat aiempaan tutkimukseen?

Väljillä tutkimuskysymyksillä pyritään mahdollistamaan monenlaisten haastattelukysymysten esittämisen mahdollisuus, jotta aineistolla voitaisiin tuottaa mahdollisimman kattava kuvaus tutkimusotoksen kuvaamasta valvontakulttuurin kokonaisuudesta. Tutkimusaihetta tarkastellaan varsin vähän tutkituista lähtökohdista käsin. Tutkimuskysymysten muotoutumiseen vaikuttivat osaltaan NEAn kriteeridokumentit. Lisäksi muutamat aiemmat tutkimukset (mm. Reiman 2001, Reiman & Norros 2002) loivat pohjakuvaa siitä, millainen kulttuuri eri ominaisuuksineen

osastolla on ollut aiemmin. Näistä lähtökohdista tutkimuksessa haluttiin jättää tilaa aineistolle näyttää, onko aiempien tutkimusten tuloksia vastaavia asioita edelleen havaittavissa.

Mitä valvonnalta toivotaan? Miten kulttuuria halutaan kehittää? Scheinin (1992) organisaatiokulttuurinen teoria tukee ajatusta, jonka mukaan johtaminen on keskeinen keino vaikuttaa organisaatiokulttuuriin. Tukevatko toimintaa ohjaavat käytännöt valvontakulttuuria? Onko valvontakulttuurilla ja valvontamallilla vaikutusta YTO:n valvontatyöhön? Toisinaan toimintamallia toteuttava toimintakulttuuri voi ajautua erilleen alkuperämallistaan. Tämän mahdollisuuden vuoksi on mielekästä tutkia, miten asia koetaan kohdeorganisaatiossa. Onko toiminta sopusoinnussa valvonnan kehityksen kanssa? Tiivistetysti, tutkimusaihe on tärkeä ja ajankohtainen uusien ydinvoimalaitoshankkeiden tuodessa lisää valvontapainetta STUKille. Tutkielma on tarpeellinen ydinalan jatkuvan kehittymisen vaatimusten valossa ja STUKin sitoutumisessa kehittämään itseään alituisesti.

Tutkielman yleisenä teoreettisena tavoitteena on olla samantyyppinen, nykytilannetta päivittävä katsaus kuin Reimanin (2001) sekä Reiman ja Norroksen (2002) tutkimukset. Tarkastellaan, onko samanlaisia kulttuurillisia ominaisuuksia tai haasteita nähtävillä tänäpäivänä vai osoittaako aineisto kulttuurin olevan erilainen kuin mainituissa tutkimuksissa. Tietenkin tässä tutkielmassa on omat tutkimusta ohjaavat piirteet kuten erilaisilla räätälöity menetelmien kehikko, josta keskeisimpänä on arvioiva ote, jossa hyödynnetään NEAn kriteereitä. Tutkielman teoreettinen tavoite on tarkastella, miten organisaatiokulttuuriteoriat kytkeytyvät tähän valvontakulttuurilliseen tapaustutkimukseen.

Teoreettisina kulttuurinäkökulmina korostuu (esitellään luvussa 2.2) aineiston tarkastelu Scheinin (2006, 26) organisaatiokulttuurintasojen mukaan. Mielenkiintoista on myös tarkastella, miten johtamisen merkitys valvontakulttuurissa näyttäytyy tutkielmassa verrattuna teorioihin, joissa osassa johtamisen merkitystä kulttuuria muovaavana voimana korostetaan paljonkin (Schein 1992, Nohria & Khurana 2010). Toisaalta on mielekästä tarkastella aineistoa kulttuurin vahvuuden teoreettisesta näkökulmasta (Alvesson 2002, Schein 2006) eli koetaanko valvontakulttuuri hyvin yhtenäiseksi ja vastaako se valvonnan tarpeisiin tällä hetkellä? Mitä aineisto osoittaa tämän näkökulman valossa? Valvonnan teorian kannalta aineistosta voidaan mahdollisesti nähdä painotetaanko esimerkiksi formaalia tai latenttia valvontaa. Tutkielman tavoite on tarjota toimeksiantajalle kattava katsaus valvontakulttuurista ja mahdollisuus oppia omasta organisaatiostaan lisää. Teoreettisena tavoitteena on tehdä päivitetty vastine omilla painotuksilla verrattuna 2000-luvun alun YTON kulttuuritutkimuksiin. Tästä tutkielmasta ei voi tehdä alaa laajemmin koskevia yleistyksiä tutkielman vahvan tapauskohtaisen luonteen vuoksi.

Aineisto päätettiin rajata osaston johdon sekä muutamien esimiehien ja tarkastajien näkemyksiin. Tämä luo omat haasteensa kokonaiskuvan muodostamiseen osaston valvontakulttuurista ja -mallista. Haastattelemalla saa vain osan näkemyksistä kaapattua, eikä otos tietenkään ole abso-luuttinen kuvaus kaikkien näkemysten muodostamasta kokonaisuudesta valvontakulttuurin kon-tekstissa. Kuitenkin tässä kohtaa on perusteltua haastatella valittuja tahoja, sillä tutkielman tulee myös tukea strategiaprosessissa ja tässäkin organisaatiossa strategiset linjaukset kulkevat ylhääl-tä alas. Johto ja esimiehet toimivat eräänlaisena arvojen ja tavoitteiden suodattimina valvonnal-le. Sen vuoksi heidän näkemystensä selvittäminen on hyvä lähtökohta.

## **2 KÄSITTEET JA TEOREETTINEN VIITEKEHYS**

Tässä luvussa esitellään keskeisten käsitteiden ”valvontamallin” ja ”valvontakulttuurin” määri-telmät sekä yleistä teoreettista taustaa, josta käsitteet on johdettu. Tutkimuksen teoriatausta koostuu käsitteiden muodostamasta viitekehystä.

### **2.1 Valvontamallin käsite ja valvonnan teoriatausta**

Valvontamallin käsite on vapaasti johdettu toimintamallin tai toimintapolitiikan käsitteistä. Val-vontamallin käsitteellä tarkoitetaan yhteisten toimintojen kokonaisuutta, joilla viranomainen pyrkii koherenssissa kansallisen lain ja muiden ohjaavien puitteiden kanssa toteuttamaan val-vontatehtäväänsä systemaattisesti. Valvontamalli tässä kontekstissa on laajemman toimintamal-lin valvontaan keskittyvä osa.

Käsitteen teoriataustassa näkyy toimintamallin ja toimintapolitiikan käsitteet. Näillä tarkoitetaan yhteiskunnallista ja hyväksyttyä toimintaa tai toimintatapaa, joka oikeuttaa julkisen vallan käy-tön valtaapiirissään. Toimintapolitiikan käsite tarkoittaa laadukkuuteen pyrkivää toimintatapaa julkisen organisaation rakenteiden, sääntöjen, käytäntöjen ja strategian puitteissa. (Harisalo, Aaarrevaara, Stenvall & Virtanen 2007, 27-28.) Toimintamallin ja -politiikan käsitteistä johde-taan tutkielmaan valvontamallin käsite, eli tapa laadukkaasti sääntöjen ja lain puitteissa valvoa ydinalan luvanhaltijoita.

Kirjallisuudessa toimintamalleja johdetaan ja rakennetaan johtamisjärjestelmistä käsin. Johta-misjärjestelmällä pyritään järjestelmälliseen ja formaalisti muotoiltuun tapaan hahmottaa mil-loin, miten ja mitä asioita organisaatiossa käsitellään. Kaikilla organisaatioilla on toimintamalle-ja, implisiittisiä tai eksplisiittisiä. Cumming (2013) toteaa hyvän johtamisjärjestelmän ja hyvän hallintotavan kulkevan käsi kädessä. Hänen mukaansa monen organisaation haasteena on se, että johtamisen ja hallinnon prosessit oman toiminnan kehittämiseksi eivät ole käytännössä tar-peeksi integroituneita, jotta voitaisiin saavuttaa paras mahdollinen oman toiminnan valvonta ja organisaation mission mukainen toiminta (Cumming 2013, 17). Johtamisjärjestelmät ovat kes-

keinen elementti julkisen hallinnon kehittämisessä, silti niihin panostaminen ei Solen (2009, 4) mukaan aina ole riittävää. Suoranaista ydinalan toimijoiden valvontamalliin liittyvää tutkimusta ei löytynyt. Syynä ydinalan viranomais toiminnan mallin vähäiselle käsittelylle saattaa olla alan uppoutuneisuus myös moneen muuhun politiikkakeskusteluun, kuten teollisuuteen, teknologiaan, energiapolitiikkaan, ympäristöpolitiikkaan ja muihin turvallisuusaiheisiin. (Dorman, Morrison & Doern 2001, 4.)

### **2.1.1 Valvonta ja julkinen sääntely**

Valvonnan perimmäinen tarkoitus on varmistaa, että ne toimijat, joille valtaa on delegoitu, ovat toiminnassaan vastuullisia: osoittaako valvonta kohteen olevan vastuullinen suhteessa ammatin alan normistoon, onko valvonnan kohde vastuullinen yhteiskunnallisten intressien kannalta sekä lainsäätäjän silmissä. (Ogul & Rockman 1990, 7.) Viranomaisvalvonta sidotaan kansalliseen lakiin, joka määrää toteutettavan sääntelyn laajuuden ja syvyyden (Wahlström 2007, 345). Valvonnalla siis viitataan lain määrittämiin toimenpiteisiin sekä menettelyihin, joilla arvioidaan julkisen politiikan ja poliittisten ohjelmien toimeenpanoa. Valvonnasta voi seurata ohjeiden, vaatimusten ja toimintapolitiikan uudelleenmuotoilua sekä lainsäädännön reformointia. (Pelizzo 2008; Stapenhurst 2008, 30.)

Valvonnan käsite ei ole yksiselitteinen. Määrittelyyn vaikuttaa se, että nähdäänkö valvonta virallisena valtana, joka pyrkii vaikuttamaan lain ja säädösten toimeenpanoon oikealla tavalla. Vai ajatellaanko valvonnan kattavan myös epämuodollisemmat suhteet ja vuorovaikutuksen valvonnan kohteessa. Mikäli näkemys valvonnasta on ensimmäisenä mainitun kaltainen, on se on usein lakisäateistä jälkikäteis-arviointia ja valvontaa. Jos valvonnan nähdään kattavan laajempi ala jälkimmäisen luonnehdinnan mukaan, valvonta tulisi nähdä myös latenttina ja hienovaraisesti toteutettuna. Valvonnasta puhutaan monin termein, joissa on erinäisiä konnotaatioita hieman erityyppiseen valvontatapaan (Inspection, Supervision, Oversight jne.). (Ogul 1976, 6-7.) YTO:lla suoritetaan paljon etukäteisvalvontaa esimerkiksi organisaatiomuutosten suunnitelmien etukäteisarviointia.

Toki Ogulin (1976) kirjoitukset aiheesta ovat jo vanhoja, mutta hänen toteamuksensa aiheen tutkimisen haasteellisuudesta ei ole vanhentunut. Hän toteaa lainsäädännöllisen valvonnan olevan vähäisesti tutkittu aihe. Mikäli siitä jotakin löytyy, se liittyy enimmäkseen valvonnan prosesseihin ja laadunarviointiin. Kuitenkin julkisen hallinnon monet tehtävät liittyvät valvontaan. Tutkielmassa ei arvioida YTO:n valvonnan laatua vaan valvonnan suorittamisen tapaa ja sopivuutta ja miltä se näyttää tai miltä sen toivottaisiin näyttävän.

Valvontaan liittyy olosuhdetekijöitä ( Opportunity Factors). Nämä faktorit selittävät ja ennustavat, kuinka paljon ja millaista valvontaa viranomaisen voi suorittaa. Kun mahdollistavia faktoreita on tarpeeksi, se aikaansaa paremmat olosuhteet valvonnalle (Oversight-inducing Syndrome). Esimerkkeinä näistä mahdollistavista faktoreista käy lainsäädäntö ja sen suoma auktoriteetti valvonnalle eli laki legitimoi valvonnan ylipäänsä, valvonnan kohteet ja menettelyt, joilla valvonta suoritetaan. Ogul mainitsee valvonnan soljuvan luontevammin, mikäli lainmääräyksen lisäksi sille koetaan oikeaa käytännön tarvetta. Toinen keskeinen faktori on valvontaa suorittavan tahon henkilöstöresurssit. Jos valvovalla taholla ei ole tarpeeksi osaavaa henkilöstöä, se hankaloittaa keskeisesti valvontaa. Myös valvontaa suorittavan tahon keskittyneisyys tai hajautuneisuus luo erilaisia edellytyksiä valvonnalle. (Ogul 1978, 11-15.) Kiteytettynä Ogul (1976, Ogul & Rockman 1990, 6) jakaa valvonnan kahteen muotoon: näkyvään ja latentiin. Tämä tarkoittaa virallisia ja epävirallisia yrityksiä saattaa valvottavat kohteet toiminnassaan yhdenmukaisiksi valvojan vaatimusten kanssa.

Valvontaa voidaan jäsentää myös sen toteutuksen tyypin mukaan. Valvonta voi olla keskitettyä tai hajautettua, tämän lisäksi se on joko systemaattista ja aktiivista tai reaktiivista. (Aberbach 1987; Ogul & Rockman 1990, 12.) Ogulin ja Rockmanin (1990) mukaan valvonta on lähestulkoon aina hajautettu paikallisiin viranomaistoimijoihin, mutta toisinaan valvontaa suorittavan viranomaisen ylempi taho joutuu myös reagoimaan. Sen vuoksi valvontaan tulee liittää myös aktiivisen ja reaktiivisen ulottuvuus.

Julkista sääntelyä on kahta perinteistä eri tyyppiä taloudellista kilpailua sääntelevää ja erinäisten tuotteiden valmistusta sääntelevää (Lane 2000, 118). Energiantuotanto eli ydinvoimalaitosten toiminta lukeutuu tällä logiikalla jälkimmäiseen sääntelyn malliin. Esimerkkinä erilaiset säännöt ja direktiivit, jotka sääntelevät esimerkiksi tuotantomateriaaleja (Lane 2000, 118).

Baldwin, Cave ja Lodge (2012, 3) jaottelevat sääntelyn kolmeen tyyppiin. Ensimmäinen sääntelytyyppi on tiettyjen sääntöjen kokonaisuus, joka sitoo kohteensa toimintaa. Esimerkiksi ydinenergialaki (YEL 11.12.1987/990) ja STUKin määräykset (esim. Määräys STUK Y/1/2016) sekä YVL-ohjeet (esim. YVL A.1 2013) sitovat luvanhaltijan toimia. Toinen sääntelytyyppi on aiemmin Lanen (2000) määrittelyä vastaava eli sääntely nähdään keinona vaikuttaa yhteiskunnan ja liike-elämän toimintaan ja vaikutuksiin. Viimeinen sääntelyn tyyppi kattaa kaiken sosiaalisen ja taloudellisen vaikuttamisen esimerkiksi markkinavoimien vaikutukset yhteiskunnan ja yksilöiden toimintaan. Sääntelyä luonnehditaan toiminnaksi, jolla pyritään estämään ei-toivottujen seuraamusten toteutumista. Toisaalta sen tehtävä on myös mahdollistaa ja fasilitoida toimijoita toimimaan järjestelmällisesti ja kaaosta välttäen. Tässä tutkielmassa keskeisin valvontaa määrittävä sääntelyn tyyppi on ensimmäinen kolmesta. Toisaalta kolmas sääntelyn tyyppikin

kuvaa tavallaan viranomaisuutta. YTOlla pyritään valvonnalla kannustamaan luvanhaltijoita turvallisempaan ja parempaan toimintaan.

Lane (2000, 122) esittelee Capture –mallin sääntelylle. Malli olettaa, että sääntelevä viranomainen ja säänneltävä yritys tai organisaatio ajautuvat ajan mittaan, tarpeeksi kauan pelattuaan ”sääntelypeliä”, toteuttamaan yhteistä strategiaa. Eli yritysten ja erehdysten kautta lopulta löytyy vakaa sääntelypolitiikka, joka takaa molempien toimijoiden tavoitteiden vakaan saavuttamisen. Valvonnan ja sääntelyn tulosten ja sen saavuttamisen vaivannäön ja hinnan määrittely ei ole helppoa. Viranomaisella on käytössään tietyntylaisia indikaattoreita arviointiin, jotka eivät luonnollisesti aina voi olla 100% luotettavia. Viranomainen on riippuvainen siitäkin, millaista tietoa valvottava kohde heille välittää tarkastettavaksi. Sääntely ja sen edellyttämä toimijoiden vuorovaikutus mahdollistaa puolin ja toisin opportunistia. (Lane 2000, 122-123.)

Ydinalalla vastuu- ja turvallisuussääntely tavoittelee onnettomuuksien riskinhallintaa (Shavell 1984, 271). Sääntely valvonnan osana ei itsessään saa sääntelykohteita toimimaan halutun huolellisuuden tasolla. Yksinään sääntely ei riitä, koska viranomainen ei yksipuolisesti kykene valvomaan asettamia standardia käytännössä. Eräänä vaihtoehtona sääntelyn ja vastuun käyttämisestä alalla esitettiin sääntelyn ja vastuun yhteiskäyttöä. Tämä tarkoittaa luvanhaltijoiden velvollisuutta täyttää toiminnallaan viranomaisen asettamat standardit sekä itse kantaa toimintansa vastuu. Tämän yhdistetyn sääntely ja –vastuumallin käyttäminen aikaansaa tehokkaasti luvanhaltijoiden vastuunottoa oman toiminnan turvallisuudesta. (Shavell 1984, 273-275.)

Sääntelyyn liittyy haasteita. Ylönen (2015, 40) nosti esille, että erityisesti ydinalan turvallisuussääntely (esim. YTV ja YVL -ohjeet) pyrkii yhdenmukaistamaan valvontaa, jolloin viranomainen käsittelee samankaltaiset tapaukset mahdollisimman yhdenmukaisin menettelyin. Esiin nousee huoli liiallisesta yhdenmukaisuuden tavoittelusta, joka voi kahlita valvontaa suorittavien tarkastajien luovuutta ja lopulta johtaa turvallisuuden tarkastelun heikkenemiseen. Sisäisten ohjeiden ja sääntelyn tasapaino on tämän näkökulman mukaan tärkeätä osana alan valvontaa.

Tässä tutkielmassa valvonnan käsitteellä tarkoitetaan YTON moninaisista prosesseista koostuvaa päätehtävää eli ydinenergian käytön turvallisuuden valvontaa, sääntelyä ja tarkastelua STUKin mission ja lainsäädännön mukaisesti.

### **2.1.2 Valvonta ydinalalla**

Valvonta ja sääntely osana sitä ovat vähitellen viime vuosikymmeninä kehittyneet käskyttävästä ja kontrolloivasta tyylistä yhteistyötä (Co-regulation) korostavaan tyyliin. Tämä tarkoittaa alalla toimivien tahojen omaa itsesääntelyä, jota viranomaistaho valvoo. Niin sanottu yhteistyösääntely

on hajautetun valvonnan ja sääntelyn manifestaatio, jossa luvanhaltijan ja viranomaisen lisäksi järjestösektori (NGO), media ja muut mahdolliset toimijat osaltaan valvovat toimintaa. Ydinalan valvonnan nähdään olevan eri toimijoiden vuorovaikutuksen tärkeä tuotos. Tämäntyyppistä valvontaa ja sääntelyä voidaan luonnehtia kompleksiseksi ja hajautuneeksi tiedoksi ja vallankäytöksi eri toimijoiden välillä. Ylönen luonnehtii suomalaista ydinalan valvontaa varsin keskityneeksi joskin siinä on myös hajautumisen piirteitä. Hajautuneisuutta hänen mukaansa kuvaa hajautuneet vastuut, joilla on turvallisuusmerkitystä valvonnan lopputulokseen. Luvanhaltijoilla on vastuu omasta toiminnastaan. STUK viranomaisena varmistaa, että asetetut vaatimukset täyttyvät. Luvanhaltijoiden ja viranomaisen lisäksi muut toimijat kuten alihankkijat ja myyjät vaikuttavat valvonnan kenttään toimillaan. Eri toimijoiden poikkeavat kulttuurit tuovat omat lisähaasteensa valvonnan todellisuuteen. (Black 2002; Baram & Lindoe 2014; Ylönen 2015, 11-12.)

Ydinala ja sen turvallisuusriskit ovat jatkuvasti julkisen keskustelun alaisena. Tämän vuoksi ydinalaan ja nimenomaan sen valvontaan liittyvän relevantin akateemisen aineiston vähäisyys on yllättävää. Turvallisuusvaatimus on alalla julkisen yhteisen hyvän peruspilari, siten tarkka valvonta ja sääntely on tärkeässä asemassa osana riskienhallintaa. Keskeinen valvonnan ongelma on havaitsematta jääminen, eli valvova viranomainen ei aina välttämättä valvontamenetelystä huolimatta huomaa sääntelyn vastaista toimintaa voimallaisilla. (Feinstein 1989, 115-116.)

Viranomaisvalvonta (Regulatory Oversight) on tavallaan viimeinen askelma turvallisuuden ulkopuolisista varotoimenpiteistä. Valvovan viranomaisen tehtävä on varmistaa itsenäisenä ja riippumattomana toimijana riskialttiin toiminnan turvallisuus kansalaisten ja muiden sidosryhmien puolesta. (Wahlström 2007, 351.) Ydinalan viranomaisvalvonnan tehtävät voidaan jakaa kolmeen toimintaluokkaan. Ensimmäinen tehtävä on kehittää ja toteuttaa soveltuvat ja kattavat säännöt ja vaatimukset. Sen jälkeen tehtävänä on varmistaa toiminnan yhdenmukaisuus esitetyn sääntelykehikon mukaan. Kolmantena, jos havaitaan poikkeavuus sääntelyn linjauksista, on vaadittava korjaavaa menettelyä. (Wahlström 2007, 351-352.) Tiivistetysti viranomaisvalvonta pitää huolen jatkuvasta ydinvoiman turvallisuudesta (Wahlström 2007, 345).

STUK on STM:n alainen riippumaton organisaatio, jonka keskeinen tehtävä on valvoa ydinturvallisuutta (Reiman 2001, 19). Wahlströmin (2007) raportissa korostetaan viranomaisen itsenäisyyden merkitystä. Tämä edesauttaa intressiristiriitojen esiintuomista sekä yleisen huolestuneisuuden ilmaisua, mikäli valvonnalla havaitaan ongelmia. Ydinalan valvonnan tulee perustua jatkuvaan dialogiin viranomaisen, luvanhaltijoiden sekä kolmansien osapuolien asiantuntijoiden, poliitikkojen, virkamiehistön sekä kansalaisten välillä. Luonnollisesti ydinturvallisuuteen

liittyvän valvonnan niin kuin valvonnan ylipäänsä tulee olla johdonmukaista ja ennustettavaa, unohtamatta turvallisuustavoitteita, lakia ja teknisiä yksityiskohtia. (Wahlström 2007, 352.) STUK on viranomaisroolissaan vastuullinen yhteiskunnan edunvalvoja, jonka on määriteltävä ydinturvallisuuden ehdot ja valvottava ydinvoimaa ja säteilyä käyttäviä tahoja (Reiman 2001, 54).

Alan valvonnan haasteeksi voidaan nostaa teknisen substanssin monipuolisuus, joka vääjäämättä johtaa hyvin yksityiskohtaisiin osa-alueisiin keskittyvään valvontaan. Tämä eri toimistojen vastuualueiden vahva eriytyminen voi mahdollisesti heikentää turvallisuuden kokonaiskuvan muodostumista valvovassa organisaatiossa. Myös yksityiskohtaiset säännöt ja ohjeistukset voivat estää valvojan luovuutta ja myös luvanhaltijan kykyä tehdä omaperäisiä ratkaisuita. Ymmärrettävästi kuitenkin kohtuullisesti valvontaa yhdenmukaistavia käytäntöjä tulee ylläpitää. Tasapainon löytäminen koettiin haasteena alalla. (Ylönen 2015, 42.)

Graded Approach –lähestymistapa (GA) ydinturvallisuuden valvontaan on oleellinen osa alaa ja edellä mainittua turvallisuuden tavoittelun kokonaiskuvaa. IAEA (2014, 2) määrittelee periaatteen seuraavasti: GA tarkoittaa järjestelmää tai prosessia, jonka avulla valvonnan toimenpiteitä mitoitetaan, suunnataan ja priorisoidaan kyseisen asian turvallisuusmerkityksen mukaan relevantisti valvonnan kokonaisuudessa.

Valvonnan käsitteen moniulotteisuus ja määrittelyn epätarkkuus on luonut haasteita teoreettisen osion tarkasteluun. Sääntely (Regulation) näyttäytyy myös valvonnan alle sijoittuvana alakäsitteenä. Sääntely luo valvottavalle toiminnalle raamit, joissa pysymistä viranomainen valvoo. Esimerkiksi Maailman Pankin alainen Worldwide Governance Indicators (WGI) on rankannut Japanin top 30 -maihin, joissa korruptio ei ole kontrolloimaton ongelma ja hallinto nähdään tehokkaana. Kuitenkin artikkelin mukaan Fukushima ydinvoimalaonnettomuuden taustalla tsunamin lisäksi keskeisesti vaikutti epäjohdonmukainen tai riittämätön sääntely ja valvonta, johon viranomaisen ja luvanhaltijan epämääräinen suhde oli johtanut. Valvonta ja tarkastukset eivät olleet riittävän kattavia indikoidakseen heikkoja menettelyitä ydinvoimalaitoksella. Turvallisuussääntely ja valvonta epäonnistuvat, jos sääntely ja säännöt kehyksessään näyttävät ulospäin hyviltä, mutta toiminta käytännössä ei vastaa kehyksen raameja. (Wang & Chen 2012, 2611-2612.)

Valvonnan vaatimustasostakin on keskustelua. Rees (2009, 68) nostaa esille tarpeen niin sanotusta moraalisesta kompassista, joka koostuu alan moraalista, jota tukee yhteiskunnallinen paine ja institutionalisoitu vastuu. Institutionalisoitulla vastuulla tarkoitetaan viranomaisen ja luvanhaltijan omia vastuita, jotka on julkisesti määritelty. Rees esittää NRC:n eli Yhdysvaltojen



ydinalan viranomaisen valvonnalle kritiikkiä. Sääntelyn minimivaatimukset loivat riittävän kattavan vaatimuskehikon luvanhaltijoille ja minimien täyttäminen täytti turvallisuusvaatimukset. Tämä sääntelykehikko ei kuitenkaan onnistunut määrittämään alalle kattavaa moraalista kompassia eli luomaan kuvaa erityisen hyvästä miltei täydellisestä ydinvoimalatoiminnasta. Erinomaisuuden standardeja ei oltu määritelty, mikä ei kannustanut luvanhaltijoita tavoittelemaan täydellisyyttä. (Rees 2009, 68.)

Ydinalan valvontaan liittyy vahvasti kyseisen maan lainsäädännön lisäksi kansainvälinen sääntely, joka ohjaa ja velvoittaa viranomaistoimintaa. IAEA on Yhdistyneiden kansakuntien alainen järjestö, joka luo osaltaan raamit valvonnalle, joita kansalliset viranomaiset soveltavat parhaansa mukaan. IAEA edistää ydinalan turvallisuutta ja odottaa, että sen sääntelykehikkoa sovelletaan kansallisen valvonnan sääntelykehikon kanssa. IAEA tuottaa oppaita, vaatimuksia ja turvallisuudenperusteiden asiakirjoja sekä järjestää kansainvälisiä kehitysmisioita, joiden on tarkoitus yhdenmukaistaa valvontaa kansainvälisesti sekä tarjota työkaluja laadukkaan ydinalan valvonnan edesauttamiseksi alan toimijoille. (IAEA 2016a, IAEA 2016b.)

IAEA teettää IRRS raportteja jäsenvaltioiden ydinalanviranomaistoiminnasta. IRRS tarkoittaa Integrated Regulatory Review Service missiota aina tiettyyn kohdemaahan. STUKiin tämä arviointi tehtiin vuonna 2012. IRRS-raportissa käsitellään suurin piirtein koko STUKin toiminta. Raportti on pohjimmiltaan vertaisarviointi, jossa STUKin omaa valvonta- ja sääntelykehikkoa verrataan IAEA:n standardeihin benchmarking-tyyppisesti. Raportissa nostetaan yleishuomioina esille esimerkiksi STUKin asema itsenäisenä viranomaisena, jolla on sitoutunut ja pätevä henkilöstö. Myös ydinvoimalaitosten turvallisuusarviointi nähtiin erinomaisena. (IAEA 2012.) Kiinnostava yksityiskohtana oli, että vaikka STUK sai hyvät arvostelut raportissa, arviointitiimi ei kuitenkaan nostanut esille juurikaan tämän tutkittavan osa-alueen kohdalla hyviä käytäntöjä liittyen johtamiseen, kulttuuriin tai henkilöstöasioiden valvontaan luvanhaltijoiden toiminnassa.

Rees (2009) pohti valvonnan ja sääntelyn roolia ja kuinka iso rooli sen tulisi ottaa. Esimerkkinä YVL-ohjeista, joissa esitetään vaatimuksia luvanhaltijoille ohje YVL A.3 (STUKLEX) kuvaa ydinlaitoksen johtamisjärjestelmää koskevat vaatimukset, joiden seuraamista tarkastuksilla valvotaan. Ohjeessa esitetyt vaatimukset ovat suuntaa antavia, eikä ole tarkkaan määritelty, miten nämä tavoitteet saavutetaan. Tällainen muotoilu auttaneen säilyttämään luvanhaltijoilla mahdollisimman paljon liikkumavaraa löytää omia tapoja toteuttaa vaatimusten mukaista toimintaa. Reesin (2009) peräänkuuluttamia erinomaisuuden standardien määrittelyitä kys. ohjeesta ei löydy. Tämä liittyy kiinnostavasti juuri siihen, kuinka ison ja hallitsevan roolin valvoja ottaa ja missä pisteessä se voi sekoittaa vastuiden roolijakoa.

## **2.2 Valvontakulttuurin käsite ja teoriatausta**

Tässä luvussa esitellään aluksi valvontakulttuurin käsitteen teoriataustaa yleisemmin, mistä käsite on tutkielmaan johdettu, sekä millainen rooli kulttuurisella ymmärryksellä on tutkielmasa. Yleistä organisaatiokulttuurin taustaa sekä turvallisuuskulttuurintaustoja avataan tarkemmin, koska valvontakulttuurilla tässä kohtaa viitataan organisaatiokulttuuriin tiettyyn osaan. Lisäksi ydinalan kontekstissa turvallisuuskulttuurin käsite on myös keskiössä teoreettisessa keskustelussa.

### **2.2.1 Organisaatiokulttuuri**

Tämän tutkimuksen kontekstissa keskityn alustamaan yleisesti organisaatiokulttuuriteoriaa, josta on johdettu keskeisiä muita käsitteitä kuten turvallisuus- ja valvontakulttuuri. Organisaatiokulttuurin käsitteelle ei ole yhteisesti hyväksyttyä määritelmää. Käsitteellä tarkoitetaan yhteisesti jaettuja monenlaisia asioita teoreettisesta lähestymistavasta riippuen. Kulttuuri voidaan nähdä yhteisesti jaettuina symboleina ja tarkoituksina, arvoina sekä ideologioina, kollektiivisena tiedostamattomana tai toimintamalleina. Käsite on kiistanalainen ja sitä käytetään kuvaamaan epämääräisesti ja laajasti monia asioita. (Alvesson 2002, 3.) Tiivistettynä kulttuuri organisaatioiden kontekstissa voidaan ymmärtää yhteisten symbolien ja merkitysten järjestelmänä, joka tuottaa jaetut säännöt ohjaamaan tunteita ja kognitioita, niiden muotoa ja ilmaisua. (Kunda 1991, 8; Alvesson 2002, 3; Kunda 2009.)

Schein (2010) näkee organisaatiokulttuurin dynaamisena ilmiönä ja taustarakenteena. Ihmisten vuorovaikutus ja oma toiminta organisaatiossa muovaa ja ilmentää sen hetkistä kulttuuria. Scheinilaisessa organisaatiokulttuurin näkökulmassa korostetaan johtamisen yhteyttä organisaatiokulttuuriin. Se yhteisöllinen elementti, jota päädytään kutsumaan jonkin organisaation kulttuuriksi, on lopulta tulosta organisaation perustajien tai johtajien tukemista ja upottamista hyvisistä toiminnoista sekä menettelyistä tähän järjestelmään. Tämän näkemyksen mukaan kulttuuri on siten johtajien luomaa, kehittämää ja siten heidän manipuloitavissaan jatkossakin. (Schein 2010, 2.) Kulttuuri ei kuitenkaan ole henkilöitynyttä. Kulttuuri on organisaation piirteiden kokonaisuus, joka manifestoituu verbaalissa ja non-verbaalissa yksilöiden toiminnassa. (Hofstede 1998, 3.) Eli jos kulttuurissa on kehitettävää, sitä ei voida osoittaa tietyn henkilön ansioksi tai syyksi. Kulttuuri on kaikkien organisaation toimijoiden toimintojen summa.

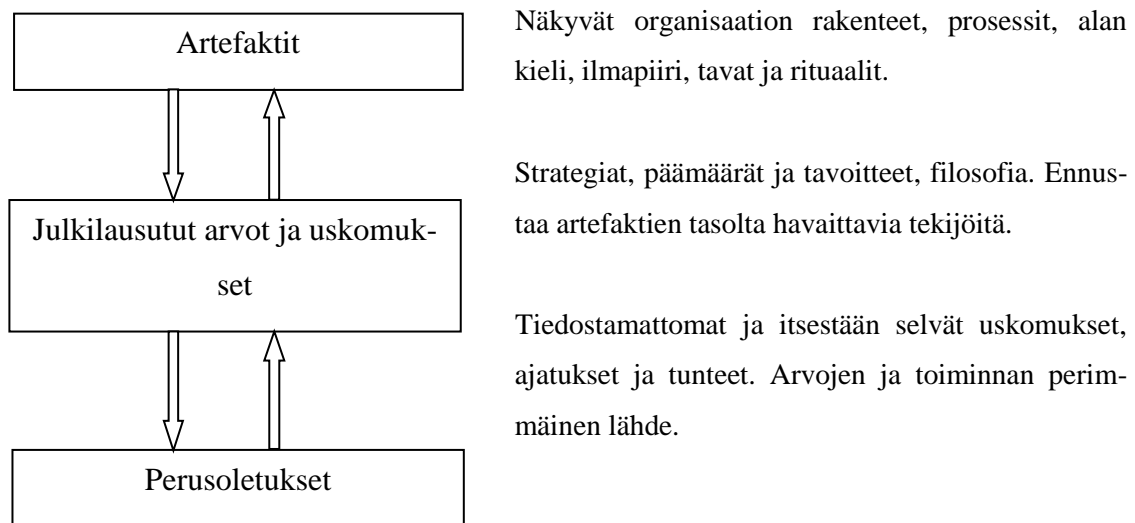
On yleistä, että ammattiorganisaatiot jakautuvat sisäisesti alakulttuureihin. (Schein 2010, 2.) STUK esimerkiksi on suuri organisaatio, jonka sisällä toimii tukitoimintojen lisäksi pelkästään YTO:n alaisuudessa useita erilaisia toimistoja, joilla on omat vastualueensa. Näillä toimistoilla eli mikrokulttuureilla (Schein 2010) on omanlaiset kulttuuriaspektinsä, jotka vaikuttavat osaston yleiskulttuurin ja siten valvontakulttuurin kokonaisuuteen. Kulttuuri kuitenkin voidaan määritel-

lä ratkaisuna ja keinona vastata organisaation asettamiin vaatimuksiin eli ydintehtävään. Tämän tehtävän toteuttamistapa on valvontamallin määrittämä ja valvontakulttuuri sen toteuttamisen väline. (Reiman & Norros 2002; Reiman & Oedewald 2002, 27.)

Organisaatiokulttuuria kuvataan monissa lähteissä keskeisenä organisaation menestymiselle. Julkisen toimijan kohdalla voi ajatella, että päästäänkö sille annettuihin tavoitteisiin kulttuurin avulla. Puhutaan myös kulttuurin sopivuudesta toimijan toimintaympäristön kanssa. Organisaatiokulttuurin tärkeyttä puoltavat tahot näkevät organisaatiokulttuurin, jopa tärkeimpänä aineettomana resurssina. (Kotter & Heskett 1992, Alvesson & Berg 1992; Reiman 2001, 9-10.) Alvesson (2002, 42) kritisoi sitä, että kulttuurin ja organisaation suorituksen yhteydessä harvoin huomioidaan esimerkiksi kulttuuriin kuuluvaa hierarkiaa, etuoikeuksien jakoa organisaatiossa, yksilöllisyyden ja yhdenmukaisuuden sekoitusta. Kulttuurin tutkimuksessa keskitytäänkin yleensä arvoihin ja ideoihin, joilla nähdään yhteys toimintatapoihin, jotta voidaan saavuttaa ennalta määrätty toiminnan tavoitteet. Kulttuurin merkityksestä ei tule aliarvioida mikäli se ymmärretään yhteisesti jaettuna todellisuutena ja vaikuttavana voimana organisaation sisällä (Schein 1996, 231).

Reiman (Wilkof et al. 1995; 2001, 75) perustelee kulttuurikontekstin tärkeyttä turvallisuustavoitteisiin tai turvallisuuskriittisiin organisaatioihin liittyen sillä, että kulttuurikäsitys on keino ymmärtää eri organisaatioiden kanssakäymistä. Erilaiset organisaatiot eroavat kulttuureiltaan ja siten sama ärsyke vuorovaikutuksessa voi aiheuttaa hyvin erilaisia reaktioita. Tämän vuoksi myöskään parhaiden käytäntöjen vertaisoppiminen tai sisällyttäminen suorana muista organisaatioista ei aina toimi, koska ne on eriytetty kulttuurikontekstistaan.

Organisaatiokulttuuri muodostaa kolme tasoa: artefaktit, julkilausutut arvot ja perusoletukset. Artefakteilla tarkoitetaan näkyviä ja konkreettisia rakenteita ja prosesseja sekä näkyvää ihmisten käyttäytymistä. Julkilausuttujen eksplisiittisten arvojen ja uskomuksien tasolla voi nähdä organisaation ideologian, tavoitteet ja arvostettavat asiat. Alimman tason muodostaa perusoletukset eli tiedostamattomat, itsestään selvät arvot ja uskomukset, ne määrittävät kollektiivista toimintaa, havainnointia ja organisaation tunnetilaa. Artefaktit näyttävät organisaation kulttuurin symbolit, jotka kuvaavat kulttuuria perusolettamuksista lähtien. (Schein 1992; Reiman 2001, 12, Schein 2010, 24.)



*Kuvio 1. Mukaella Scheinin organisaatiokulttuurin tasojen kuvauksesta (Schein 2006, 26).*

Organisaatiokulttuuri on eräänlainen opaskirja sen jäsenille. Kulttuurilla luodaan yhteinen viitekehys, jolla selkeytetään toimintamallit käytäntöön vähentäen samalla toimintaympäristön luomaa epävarmuutta eri tilanteissa. Kulttuuri on tallessa jäsentensä kognitioissa eli tiedollisissa prosesseissa ja jäseniä ympäröivässä organisaation artefakteissa. (Schein 1992, Weick 1995; Reiman 2001, 12.). Se pitää organisaation kasassa ja samanaikaisesti valmistaa adaptiivisuuteen, koska kulttuuri on dynaaminen (Schein 1992). Julkilausuttujen arvojen tasolla kulttuuria vahvistetaan sosiaalisella validoinnilla, eli organisaation jäsenten kesken jaetut kokemukset vahvistavat yhteisiä arvoja ja ideologiaa ja ne ajan kanssa sisäistyvät jäsenistön mieliin (Schein 2010, 26).

Kulttuuri voi olla ristiriidassa toiminnan kanssa. Esimerkiksi organisaation puheessa arvostetaan tiimityötä, mutta päädytään palkitsemaan yksilöitä suorituksistaan (Schein 2010). Tämä on vain yhdenlainen esimerkki kulttuurin ja toimintamallin tiedostamattomasta erkaantumisesta. Luonnollisesti erilaisten organisaatioiden kulttuurin ulottuvuudet ovat samankaltaisia, mutta sisältö eli arvot, ideologiat, yleiset oletukset ovat kullekin organisaatiolle yksilöllisiä (Schein 2010, 69). Organisaatiokulttuurikeskustelussa puhutaan toisinaan myös organisaation ilmastosta eli vapaammin ilmapiiristä (Climate) (Guldemund 2000, 225). Organisaation ilmapiiri on varsin häilyväinen käsite, joka Scheinilaisessa kulttuurinymmärryksessä sijoitetaan artefaktien tasolle. Ilmapiirinäkökulma on kiinnostava organisaatiokulttuurillinen aspekti.

Tutkielmassa organisaatiokulttuurista puhuttaessa tarkoitetaan Scheinilaista tapaa käsittää kulttuuri kolmeen tasoon jaettavana suhteellisen itsenäisenä organisaation liimana, johon voidaan

jonkin verran johtamisenmenettelyin vaikuttaa. Scheinilainen kulttuurikäsitys on arvioivan tarkastelun kannalta sinällään haastava, koska mallissa yksi kolmesta kulttuurin tasosta nähdään tiedostamattomana ja siten lähes mahdottomana ulkopuolisesti kehitettävänä tai muokattavana. Scheinilainen kulttuuriteoria valittu tämän tutkimuksen keskiöön, sillä se on teoriana STUKisakin tuttu. Muissakin kulttuuria arvioivissa tutkimuksissa kyseistä teoriataustaa on myös haasteista huolimatta käytetty pohjateorianä (Reiman 1999, Reiman 2001, Reiman & Norros 2002, Yauch & Steudel 2003, 467).

### **2.2.2 Organisaatiokulttuuri ja johtaminen**

Johtaminen ja organisaatiokulttuuri liittyvät toisiinsa. Monet tahot ovat sitä mieltä, että nimenomaan johtajat muovaavat organisaatioiden kulttuuria (Javidan, Dorfman, Howell & Hanges 2010; teoksessa Nohria & Khurana 2010, 338). Nimenomaan transformationaalinen johtaminen on liitetty kulttuuria muuttavaan johtamisen tyyppiin. Sillä pyritään aitoon muutosjohtajuuteen eli tuomaan kaikki organisaation jäsenet samojen tavoitteiden äärelle, eikä esimerkiksi ohjaamaan muutoksia palkinoin ja rangaistuksin pinnallisesti. (Burns 1978; Bass, Waldman, Avolio & Bebb 1987, 74; Nohria & Khurana 2010, 338.)

Myös Schein (1992) on nostanut esille johtajuuden ja kulttuurin välisen vuorovaikutussuhteen. Hänen mukaansa organisaation elämänkaaren alkuvaiheilla johtajuus erityisesti muovaa kulttuuria ja näillä on tiiviimpi yhteys. Ajan kuluessa ja organisaation kypsyessä alkaa organisaatiokulttuuri elää enemmän omaa elämäänsä ja vaikuttamaan johtajien toimintaan. (Schein 1992, Nohria & Khurana 2010, 338.) Vaikka tästä aiheesta ei ole paljoa empiiristä tutkimusta, niin on havaittu johtajuuden laadun ja tyyppin sekä organisaatiokulttuurin muodon sekä kehityksen välillä yhteys. Kulttuuri ei siis ole staattinen ja johtamisen vaikutuksilta erillinen asia. (Ogbonna & Harris 2000, Nohria & Khurana 2010.) Yleisesti organisaatiokulttuuri ja johtaminen liitetään yhteen muutosaikeiden kanssa. Kulttuurin osia, joita johtamisella luodaan organisaatioon, ovat uskomukset, oletukset, jaetut arvot ja normit. Nämä määrittävät organisaatioon sopivat asenteet ja toiminnan laadun, joiden tulisi olla kaikkien sen jäsenten jakamia. (Schein 1985, 9, O'Reilly & Chatman, 1996, 166; O'Reilly, Caldwell, Chatman & Doerr 2014, 596.) Schein (1985, 2) korostaa johtajien keskeisimmäksi tehtäväksi luoda ja johtaa kulttuuria.

Kulttuurin johtamista on kritisoitu keinona viedä organisaatiossa ihmisiltä vapaus omaan ajatteluun hävittäen toiminnan pienetkin variaatiot (Alvesson & Berg 1992, 142, Reiman 2001, 74). Ikään kuin vastauksena kritiikkiin Weick (1987) on esittänyt, että ydinalan ja vastaavien korkean luotettavuuden organisaatioissa sallitaan yksilöllinen toiminta kulttuurin asettamissa rajoissa, erityisesti vahvan kulttuurin organisaatioissa. Jos kulttuurissa on esitetty rajat, yhteiset arvot ja tavoitteet, se sallii tiettyä varianssia valvonnassa. O'Reilly et al. (2014) kritisoivat perinteistä

näkemystä, jonka mukaan organisaation ylempi johto nähdään keskeisenä kulttuurin muovaajana ja sitä, että organisaation kulttuuria pidetään oleellisena tekijänä organisaation toiminnan lopputuloksille. Heidän mukaansa useinkaan empiirinen aineisto ei tue tätä näkemystä erityisen vahvasti.

### **2.2.3 Kulttuurin vahvuus**

Kulttuurin näkeminen keinona saavuttaa organisaation tavoitteita on johtanut kulttuurin arvottamiseen vahvaksi tai vähemmän vahvaksi (Alvesson 2002, 43). Scheinin (2006, 312) mukaan organisaation menestys luo vahvasti jaettuja olettamuksia kulttuuriin. Vakaassa sisäisessä ja ulkoisessa toimintaympäristössä tämä on vahvuus ja etu. Jos organisaatiossa on pitkä historia tietynlaisessa kulttuurissa ja sen perusoletuksissa, kulttuurin muovaaminen voi olla haastavaa. Ulkoiset muutokset ja epävakaus todennäköisesti lisäävät sisäistä organisaation halua kyseenalaistaa kulttuuriaan. (Schein 2006, 212-213.) Vahva kulttuuri on toisaalta haluttu ominaisuus ja se nähdään keskeisenä tehokkaan suorituksen apuna. Toisaalta se voi johtaa toiminnan staattisuuteen ja muutoshaluttomuuteen, jos tilanne koetaan vakaaksi. Joustoa vaativassa maailmassa on aiheellista miettiä kuinka vahvaa kulttuuria kannattaa tavoitella. Tämä riippuu myös siitä, ajatellaanko kulttuurin olevan epäkäytännöllinen ja liikaa toimintaa vakauttava ominaisuus vai onko kulttuuri lähtökohtaisesti pohjimmiltaan oppimisorientoitunut, adaptiivinen ja joustava. (Schein 2006, 393.)

Yhtenäiseen kulttuuriin liittyy oletus sen vahvuudesta. Vahvassa kulttuurissa voi esiintyä satunnaisia alakulttuureita. Todellisuudessa hyvin yhtenäinen kulttuuri näyttää olevan poikkeus ja kulttuuri, jossa on alakulttuureita, on todellisuutta. (Van Maanen & Barley 1984; Saffold 1988, 547.) Shaffold (1988, 548) listaa aiemmissa tutkimuksissa käytettyjä kuvauksia vahvan kulttuurin piirteistä: homogeeninen, vakaa, intensiivinen, johdonmukaiset sääntöihin perustuvat odotukset ja koherenttius. Oli kulttuuri vahva tai heikko, sillä on vaikutusta organisatoriseen käyttäytymiseen. Vahvoissa kulttuureissa ajatellaan ihmisten tuntevan organisaation tavoitteet ja työskentelevän niitä kohti. Alaisten tavoitteet ovat linjassa johdon tavoitteiden kanssa vahvoissa kulttuureissa. Heikomman kulttuurin voi tunnistaa vastakkaisista päämääristä johdon ja alempien organisaation tasojen välillä, tai tavoitteet ovat pirstaleisia ja muuten poikkeavia. Johdon linjausten sisäistäminen läpi organisaation on yhdenlainen organisaatiokulttuurin vahvuuden ilmentymä. (Deal & Kennedy 1983, 4; Shaffold 1988, 548.)

Shim ja Steers (2012, 222) esittävät johtamisen ja kulttuurin symmetrian näkökulman johtamisen ja kulttuurin yhteyksien keskusteluun. Symmetrinen kulttuuri on stabiili ja ennustettava, jossa johdon roolina on kehittää suunnittelua ja operatiivista toimintaa pitkäjänteisen tavoitteiden saavuttamiseksi. Johdon tulee viestiä ja artikuloida yhteinen visio, jotta organisaation

alemmat tasot voivat suorittaa asetetun mission. Asymmetrinen kulttuuri on luonteeltaan joustava ja ennustamaton. Johdon rooli on odottaa ja valmistautua sekä valmistaa alaisia odottamattomaan. Joustavuus ja adaptiivisuus ovat tässä teoriassa etu ja niiden nähdään sopivan muuttuviin olosuhteisiin. Kulttuurin vahvuutta voidaan tämän teoriataustan valossa tarkastella myös tässä tutkimuksessa. Kulttuureita on mahdollista erinäisin ominaisuuksien tunnuspiirtein arvottaa vahvemmiksi tai heikommiksi.

#### **2.2.4 Turvallisuuskulttuuri**

Turvallisuuskulttuurin käsite on ydinalalla sekä muilla turvallisuuskriittisillä aloilla keskeinen käsite, joka kuvaa toiminnan toteutusta ja valvontaa sekä tavoitteita, turvallisuusarvoa huomioon. Tämä käsite luo myös pohjan tutkielman keskeiselle valvontakulttuurin käsitteelle. Turvallisuusriskejä sisältävillä aloilla vallitsee tietoisuus sopivan ja kattavan turvallisuuskulttuurin kehittämisen ja ylläpitämisen edellytyksestä. Tämän vuoksi käsitettä ei voi jättää tutkielman ulkopuolelle. Turvallisuuskulttuuri käsitteenä yhdistää alleen yksilölliset ja organisatoriset turvallisuustekijät ja -haasteet. (Cox & Flin 1998; Cox & Cheyne 2000, 113-114.) Käsitteenä tämä on haasteellinen. Sen yleisluonne ymmärretään, mutta siitä on tehty myös niin sanotusti sosiaalipsykologisten ja inhimillisten tekijöiden sekalainen kattokäsite (Cox & Cox 1996; Cox & Flin 1998, 190).

Käsitteenä turvallisuuskulttuuri sai alkunsa IAEA:n Tshernobylin ydinvoimalaonnettomuutta koskeneesta raportista (Cox & Flin 1998, 190). Toisen lähteen mukaan käsite sai ensiesiintymisensä vuonna 1987 IAEA:n raportissa. Kuitenkin voidaan todeta käsitteen olleen jo varsin pitkän aikaa olemassa ja saaneen kimmokkeen vakavan ydinvoimalaitosonnettomuuden myötä. (IAEA 1988; Cooper 2000, 3.) Turvallisuuskulttuurissa on kyse organisaatiokulttuurien erityisosa-alueesta. Advisory Committee on Safety in Nuclear Installations (ACSNI) ja sen alainen Human Factors Working Group esitteli laajasti käytetyn määritelmän turvallisuuskulttuurille. Mainittu toimija luonnehtii turvallisuuskulttuurin olevan tietyn organisaation yksilöiden ja ryhmien tuottama arvomaailma, joka ohjaa havaintoja ja toimintatapoja sekä suhtautumista turvallisuusjohtamiseen. (HSC 1993, 23; Cox & Flin 1998, 191).

Ydinalan viranomaistoiminnan keskeinen kattojärjestö IAEA (1991, 4) on määritellyt turvallisuuskulttuurin käsitteen tyhjentävästi:

*Safety Culture is that assembly of characteristics and attitudes in organizations and individuals which establishes that, as an overriding priority, nuclear plant safety issues receive the attention warranted by their significance.*

Tätä voidaan pitää päämääritelmänä, koska tätä määritelmää myös STUK ja muutkin ydinalan viranomaistoimijat todennäköisesti seuraavat.

Guldemundin (2000) meta-analyysissä turvallisuuskulttuuriin ja turvallisuusilmastoon liittyen nostetaan esiin eri tutkijoiden luonnehdintoja turvallisuuskulttuurista. Esimerkiksi positiivinen turvallisuuskulttuuri voidaan luonnehtia omaavan luottamuksellisen vuorovaikutuksen ja kommunikaation, jonka taustalla on jaettu ymmärrys turvallisuuden tärkeydestä sekä luottamus sen vaikutuksesta osana riskien ehkäisyä (Lee 1996; Guldemund 2000, 219). Turner et al. (1989) näkemys on tiivistetty Cooperin (2000, 114) artikkelissa seuraavasti: turvallisuuskulttuuri on uskomusten, normien, asenteiden, roolien ja sosiaalisten sekä teknisten käytänteiden kokonaisuus, joiden keskeinen tarkoitus on minimoida työntekijöitä, johtajia, asiakkaita ja kansalaisia uhkaavat turvallisuushaitat.

Turvallisuuskulttuuri on arvolatautunut käsite (Reiman 1999). Siten myös valvontakulttuurin käsitteeseen tässä tutkimuksessa vaikuttaa samat haasteet kuin turvallisuuskulttuurin käsitteeseen. Arvolatautuneisuuden haaste voi tulla esille haastatteluaineiston keruussa siten, että haastateltavilla voi olla mielikuva siitä, mitkä ovat ”oikeita vastauksia”. Kun organisaatiokulttuuria tutkitaan on tärkeätä ettei ole ennako-oletuksia siitä, mikä vallitsee ja minkä tulisi kulttuurissa vallita. Tämä voi auttaa pääsemään jopa perusoletusten tasolle aineistossa. (Reiman 2001, 72.) Tutkielmassa on sen arvioivan otteen vuoksi kriteeristö, johon kulttuuria ja mallia peilataan.

## 2.2.5 Valvontakulttuuri

Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate (ENSI) Sveitsin ydinalan viranomaisen esittelee raportissaan valvontakulttuurin kehittämisprojektiaan. ENSI:llä käytetään ”valvovan viranomaisen oman turvallisuuskulttuurin” sijaan käsitettä valvontakulttuuri (Oversight Culture). Valvontakulttuurin käsitteellä ENSI:llä viitataan niihin organisaatiokulttuurin osiin ja aspekteihin, jotka liittyvät sen keskeiseen missioon eli ydinvoimalaitosten valvontaan. Käytän tässä tutkielmassa ENSI:n tapaan valvontakulttuurin käsitettä synonyyminä STUKin omalle turvallisuuskulttuurille, joka keskittyy valvontaan. Tässä sitaatti ENSI:n määritelmästä:

*Oversight culture comprises values, world views, verbal and non-verbal behaviours as well as specific products and work bases (e.g. the regulatory framework, demands, and formal orders) which are shared by the members of the supervisory authority. Oversight culture includes those values, world views, behaviours, products and work bases that determine or demonstrate how the members of the authority approach and deal with nuclear safety in their oversight work. (ENSI 2015, 10.)*



Eli valvontakulttuurin nähdään kattavan viranomaisen arvot, näkemykset ja ei-verbaalisen toiminnan. Lisäksi valvontakulttuurin raami muodostuu viranomaisen sääntelykehikosta eli STUKin tapauksessa sen sisäisistä YTV-ohjeista ja ulkoisista viranomaisohjeista (YVL-ohjeet) lainsäädännön ohella. Organisaatiokulttuuri on laaja ja moniulotteinen itsenäinen kokonaisuus minä tahansa organisaation toiminnassa, mutta tässä tutkielmassa keskitytään juurikin valvontakulttuuriin eli siihen kulttuurin osaan, joka keskittyy YTO:n yhteen keskeisimpään tehtävään. ENSI on määrittänyt hyväksi valvonnaksi korkean kompetenssin ja ammattimaisen toiminnan virkamiehistössään. Myös yhteistyö ja hyvin rakennettu valvontakehys nähdään tärkeinä tekijöinä hyvän valvontatyön taustalla. (ENSI 2015, 28.) Omalla valvonnallaan ja toimivalla valvontakulttuurillaan ENSI kokee voivansa vahvistaa valvottavien omaa turvallisuuskulttuuria ja kannustamaan vastuullisuuteen toiminnassaan (ENSI 2015). Reiman ja Norros (2002, 5) kuvailevat valvontakulttuuria (Regulatory Culture) yrityksenä täyttää valvojan asettamat toimintaa ohjaavat vaatimukset. Valvontakulttuurilla yritetään taata sisäinen koheesio ja integraatio valvovassa organisaatiossa. Valvontakulttuuri nähdään tärkeänä tekijänä, joka vaikuttaa keskeisesti valvovan tahon yleiseen tehokkuuteen sekä valvottavan tahon turvalliseen toimintaan.

### ***Kulttuuriasetelman yhteenveto***

Tutkimuksessa kulttuurin teoreettinen tausta nojaa vahvasti Scheinin (ks kuvio 1. 1992, 2006) kolmitasoiseen kulttuuriteoriaan ja vahvan johtamisen korostamiseen kulttuurin muovaajana. Tutkimuksen teko sellaisen teorian valossa, joka näkee kulttuurin tärkeänä organisaation pärjäämiselle ja muovattavana ominaisuutena, on loogista silloin kun halutaan selvittää tarvitseeko kulttuuria kehittää tai muuttaa. Kyseinen teoria on organisaatiossa ennestään ja ydinalalla (IAEA 1998, 30, ENSI 2016, 10) tuttu kulttuurin arvioinnin yhteydessä.

Vahvan kulttuurin näkökulma tuo mielenkiintoisen lisänäkökulman tutkimukseen (Shaffold 1988, Alvesson 2002, Schein 2006). Myös Reimanin ja Reimanin sekä Norroksen (2001, 2002) tutkimuksiin on kiinnostavaa peilata, miltä tämän tutkimuksen aineiston valossa kulttuuri näyttää aiempaan tilanteeseen nähden. Aiemman tutkimuksen mukaan YTON kulttuuri koettiin hierarkkiseksi ja jäykäksi. Siltä toivottiin innovatiivisuutta, joustavuutta ja ad hoc –tyyppisiä piirteitä (Reiman & Norros 2002). Tällaisen kulttuuritutkimuksen kehityksen kautta aineistoa tarkastellaan.

### **2.3 Aiempi YTON kulttuurillinen tutkimus**

VTT on tehnyt useita STUKiin ja YTOon sekä yleisesti ydinalaan liittyviä tutkimuksia, joiden tarkastelu on ollut keskeinen apu tutkittavan ilmiön hahmottamisessa (esim. Reiman 2001, Reiman & Norros 2002, Reiman 2007). Seuraavaksi esitellään lyhyesti millaisia asioita, piirteitä ja haasteita YTON kulttuuriin liittyen on aiemmissa tutkimuksissa noussut esiin. Reimanin (2001)

tutkimus keskittyi laajemmin YTON kokonaiskulttuuriin, kun taas Reiman ja Norros (2002) paneutuivat nimenomaan viranomaiskulttuurin tarkasteluun, jollaiseksi valvontakulttuurikin lukeutuu.

Reimanin kattavassa YTON organisaatiokulttuurin tutkimuksessa yritettiin selvittää, millainen organisaation kulttuuri on. Reiman käytti apuna Cameronin ja Quinnan (1999) kilpailevien arvojen teoriaa, jolla kahden janan muodostamalla nelikentällä voidaan tarkastella, kallistuuko organisaation kulttuuri esimerkiksi vahvemmin joustavuuteen vai säätelyyn. (Cameron & Quinn 1999; Reiman 2001, 15, Cameron & Quinn 2005.)

Reimanin (2001, 41) tutkimuksessa vastaajat luonnehtivat kulttuuria sääntöjä korostavaksi. Täten organisaatio toiminnassaan aikanaan painotti kontrollia ja keskittyi vahvasti sisäisiin prosesseihin. Viranomaisen velvollisuutena nähtiin vuosituhannen alussa YTolla ylläpitää ajantasaista ohjeistoa, sen noudattamista sekä asioiden asiallista ja ripeää käsittelyä (Reiman 2001, 55). Tutkimuksessa selvitettiin YTON henkilöstön näkemyksiä keskeisistä toimintaa ohjaavista arvoista pienryhmätyöskentelyn avulla. Asiantuntemus arvona nousi esiin kaikissa ryhmissä. Muuten arvojen määrittelyssä oli eroja. Asiantuntemuksen lisäksi korostettiin, että ideaaliarvoina YTOssa olisi: yhteistyö, sisäinen eheys, avoimuus, oikeudenmukaisuus, itsekriittisyys, rohkeus, tuloksellisuus ja riippumattomuus. (Reiman 2001, 56.) Reiman (2001, 58) totesi tutkimuksessaan, ettei tutkimuksen teon aikaan vallinnut sääntöorientoituminen ollut haluttu asiantila YTolla.

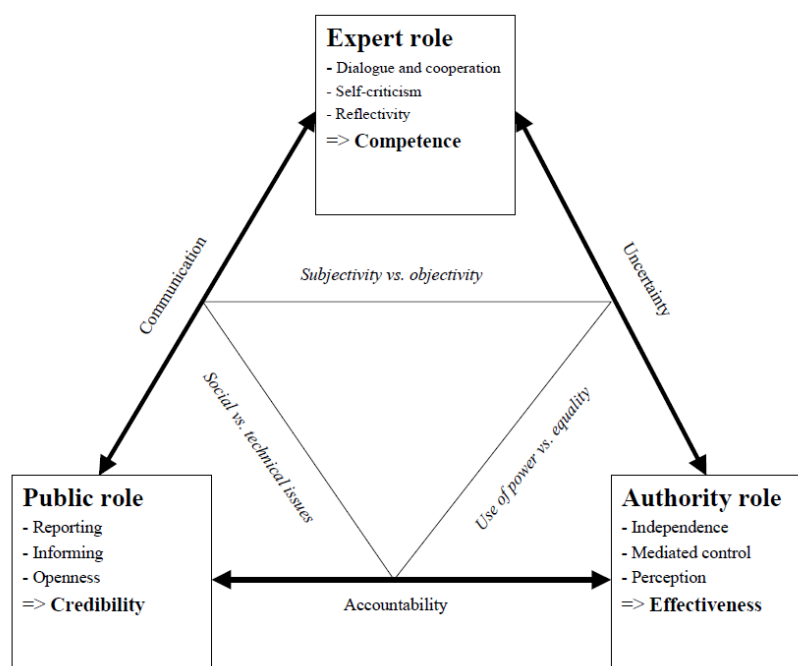
YTON kulttuurissa 2000-luvun alussa nousi esiin kulttuurin kannalta haasteita ja kehityskohteita (Reiman 2001, 62-67). Tutkimuksessa nousi esiin kolme keskeistä teemaa kehityskohteiksi: henkilöstön hyvinvointi ja yhteistyö, visiot ja tavoitteet sekä kolmantena tietämyksen hallinta. Reiman (2001, 62) korostaa, että henkilöstön hyvinvoinnin haasteet on keskeistä ratkaista ennen kuin muut kehityshankkeet organisaatiossa voivat mennä eteenpäin. Yksilöä ja organisaatiota kattavia kehityskohteita henkilöstön hyvinvoinnin teeman alta olivat työkuormittuminen, yhteistyö ja työnmerkitys sekä palautteensaanti. Visio ja tavoitteet sekä tietämyksen hallinta kulkevat käsi kädessä (Reiman 2001, 63) eli pyrkimys luoda yhteinen tulkinnallinen viitekehys, joka ohjaa tulkitsemaan toimintaympäristöä.

Tavoitteiden selkeyttämistä helpottaa Reimanin (2001) mukaan resurssien järkevä allokointi tärkeisiin tehtäviin ja ei-tärkeisiin sopivassa suhteessa. Tietämyksen tai osaamisen hallinnan kehityskohtaan ehdotettiin prosessien kehittämistä ja oppiminen tulisi sisäistää koko organisaation kattavaksi oppimiseksi (Reiman 2001 64-65). Kyseisen tutkimuksen aineistossa nousi esiin henkilöstön huoli perehdyttämistä kohtaan ja mentoroinnin tärkeyttä tässä prosessissa korostettiin myös. Reiman tiivistää tutkimuksessaan silloiset YTON haasteet seuraavasti: yksilötasolla

työn merkityksen ymmärrys, johon tarvitaan palautteen saamista, selvemmat yksilö- ja organisaatiotasoiset tavoitteet. Kehittynyt keskustelukulttuuri edesauttaa palautteen antamista ja saamista, mikä yleisesti on haasteellista tämänkaltaisissa asiantuntijaorganisaatioissa. (Sipilä 1991; Reiman 2001, 65.) Tutkimuksessa kysymykseksi nousi, miten YTO voi suoriutua ristiriitaisilta tuntuvista samaan aikaan sääntöjä korostavista ja innovaatioita ihailevista tavoitteista. Toiminnassaan YTO ja STUK tarvitsevat säännöstöä ja ohjeistoa, mutta samaan aikaan niitä pitää käyttää kriittisesti ja menettelyissä tulisi antaa tilaa innovaatioille (Reiman 2001, 65-66).

Tulevaisuuden uhkakuviksi yli viisitoista vuotta sitten nostettiin muutoshankkeiden epäonnistuminen. Mikäli aitoa muutokseen sitoutumista ei löydy, eikä ole riittävästi ulkopuolisen ympäristön painetta ja muutostarvetta ei koeta välttämättä tarpeeksi painavia syitä muuttaa toimintaa. Tähän liittyy toiminnan tavoitteiden saavuttamisen ja yleisen mittaamisen haasteet. Henkilöstöä on hankalaa motivoida muuttamaan organisaatiota, jos ei ole konkreettista näyttöä tarpeesta muuttua. Eli kun todellista vaikuttavuutta ei ole helppoa näyttää toteen, se johtaa suorituskyvyn heikentymiseen, koska muutostarvetta ei välttämättä nähdä. (Reiman 2001, 66-68.)

Reiman ja Norros (2002, 6) tutkivat viranomaiskulttuuria sen piirteitä ja mikä nähdään ydintehävänä. Tässä nousi esille hyvin samankaltaisia teemoja kuin edellä kuvatussa tutkimuksessa. YTOlla henkilöstö piti arvossaan asiantuntemusta, avoimuutta, rohkeutta, reiluutta, tehokkuutta, kyseenalaistavaa asennetta, tiimityötä sekä itsenäisyyttä. Nämä kuvastivat näkemyksiä ideaalista kulttuurista. Kehityskohteiksi nostettiin sosiaalinen ja ammatillinen tuki yhteisössä, uuden henkilöstön sosiaalistaminen, sisäinen kommunikointi ja YTO:n arvojen internalisaatio eli sisäistyminen kaikille organisaation tasoille. Reiman ja Norros (2002,13-15) esittelivät näkemyksensä kolmesta roolista, jotka vaikuttavat valvontaan ja viranomaisiin.



*Kuvio 2. Kolme roolia, jotka vaikuttavat viranomaisen toimintaan ja kulttuuriin (Reiman & Norros 2002, 15).*

Viranomaiseen (Reiman & Norros 2002) kohdistuu monia rooliodotuksia, jotka vaikuttavat viranomaisvalvonnan kokonaiskuvaan. Tarkastajan ydintehtävään, eli valvontaan, voi vaikuttaa kuviossa esitellynkaltainen roolitus. On kiinnostavaa tutkia, miten YTON valvonnan tilanne mallin ja kulttuurin kannalta suhteutuu NEAn ohjeisiin ja ideaaleihin, sekä miten Reimanin tutkimuksien teemat vuosituhannen alusta suhteutuvat tämän tutkimuksen aineistoon. Koetaan-ko teemojen olemassa oloa edelleen vai onko esillä uusia arvoja tai kulttuurin haasteita.

### **3 MENETELMÄT**

Tutkimuksen toteutus toimeksiantona määrittä menetelmävalintoja osittain ennakkoon. Erilaiset menetelmien yhdistelmät muodostavat tutkimuksen sisällön hieman eri tavoin ja täten mahdollistaa erilaisia havaintoja. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 123.) Aineistonkeruumenetelmä vaikuttaa siihen, millaisia tulkintoja aineistosta on mahdollista tehdä. Toisenlaisilla menetelmävalinnoilla olisi voinut saada eri asioita korostavia tuloksia aikaan.

#### **3.1 Tutkimusotteet**

Toimeksiannon luonne ohjaa tutkimusotteen traditionaalisista tutkimusotteista tapaustutkimukseen (Robson 1995; Hirsjärvi et al. 2009, 134). Kuten johdannossa mainittiin, tapaustutkimus itsessään ei tarkoita menetelmää, se on lähinnä tutkimuksen strategiaa tai lähestymistapa tutkimukseen. Tutkimusotteita on kolme, joista merkittävin on arvioiva ote.

##### *Tapaustutkimuksellinen ote*

Tapaustutkimuksella tarkoitetaan tutkimusta, jossa tarkastellaan yhtä tai muutamaa tapausta, joiden määrittely, analysointi sekä ratkaisu muodostavat tutkimuksen tavoitteen. (Eriksson & Koistinen 2014, 4.) Toisena kriteerinä Eriksson ja Koistinen esittävät tutkijan vähäisen kontrollin kohteeseensa ja siihen liittyviin tapahtumiin. Tämä pätee myös tutkimukseeni. Lisäksi tästä aiheesta ei ole tullut vastaan juurikaan empiiristä tutkimusta, joka sekin kannustaa tapaustutkimukselliseen lähestymistapaan. Tutkimuskohde on myöskin olemassa oleva asia tässä ajassa. (Eriksson & Koistinen 2014, 5.) Tämä tutkimusote luonnehtii mielekkäästi kyseistä tutkielmaa ja sen tavoitteita.

##### *Etnografinen ote*

Tähän tutkielmaan sisältyy myös häivähdys etnografista tutkimusotetta. Hirsjärvi et al. (2009, 192) toteaa etnografisen tutkimuksen yhdistelevän eri menetelmin ja eri tilanteissa kerättyä aineistoa. Tämä pätee tutkielman kohdalla, jonka empiirisen aineiston keskiössä ovat haastattelut

sekä valvonnan muunlainen seuranta eli havainnointi ja siitä koostettava ns. havaintoloki tai -päiväkirja. Etnografisessa otteessa tutkija havainnoi ja haastattelee sekä kirjaa kenttämuistiinpanoja (Hirsjärvi et al. 2009). Monimenetelmällisyys aineistonhankinnassa ja havainnointi osana sitä tuovat tutkielmaani häivähdyksen etnografiaa.

Etnografisen otteen soveltaminen sopii tutkimukseen, koska pyritään nostamaan esille kulttuurisia ilmiöitä sekä prosesseja ja näiden vaikutuksia tutkittavalle organisaatiolle. (Hämeenaho & Koskinen-Koivisto 2014, 7.) Tutkielmassa on tarkoitus selvittää millaiselta tämänhetkinen valvonnan malli ja kulttuuri osastolla näyttää sekä mitä muutostarpeita aineisto mahdollisesti osoittaa. Etnografisella tutkimuksella pyritään käsitteellistämään ilmiöitä, joita havainnointi nostaa esille, joista ei välttämättä ole kattavaa teoriataustaa vielä olemassa. Etnografia nojaa vahvasti empiriaan eli kentän tai tapauksen tarjoamaan aineistoon ja vuorovaikutukseen. Kentän kanssa vuorovaikutuksessa olemiseen kuuluvat tulkinnat, tutkimuskysymysten muuttuminen prosessin edetessä sekä ennakoimattomuus. (Hämeenaho & Koskinen-Koivisto, 7-8.)

Etnografinen tutkija kerää tarvitsemaansa aineistoa osallistumalla yhteisön, tai tässä tapauksessa organisaation päivittäiseen toimintaan. Tutkija tarkkailee sekä kyselee epävirallisesti ja virallisesti haastattelemalla ja tutkimalla dokumentteja. Etnografisella tutkijalla voi olla yksi päälähde ja muut ovat tukevia lähteitä. Oteelle tyypillistä kuitenkin on moninainen aineisto. (Hammersley & Atkinson 2007, 1-3.) Lappalainen et al. (2007) mukaan etnografiaan voidaan viitata, kun tutkimuksessa on monipuolisesti käytössä erilaisia menetelmiä ja erityisesti kun tutkimukseen sisältyy läsnäoloa tutkittavassa organisaatiossa. Tiivistetysti tämän tutkimuksen voi todeta olevan etnografisesti sävyttynyt laadullinen tapaustutkimus, jolla tähdätään YTO:n valvonnan arvioivaan tarkasteluun ja kehittämiskohteiden löytämiseen läsnäolon mahdollistaman havainnoinnin ja haastatteluiden kautta.

### **3.1.1 Arvioiva tutkimusote**

Tässä luvussa esitellään lyhyesti arvioinnin käsitettä ja teoriaa, koska tutkimukseen liittyy arvioiva aspekti valvonnan mallin ja kulttuurin tarkasteluun. Vertailukohteen ja kriteeristön muodostavat esitellyt NEAn kaksi ohjekirjasta. Koska valvontakulttuuri ja valvontamalli ovat laajoja ilmiöitä, niitä ei voi tiukalla arvioinnin raamilla arvioida yksiselitteisesti. Lähinnä arvioivuus on tässä tutkimuksessa tarkastelun muoto koska ilmiöille löytyy NEAn hahmottama kehys. Arvioinnin käsitteellä tuodaan tutkielmassa näkökulma ja teoreettinen perspektiivi aineiston käsitteelyyn ja tarkasteluun.

Julkisen politiikan arviointi on hallinnollinen länsimainen käytäntö, jonka käytön laajuuteen vaikuttaa institutionaalinen, poliittinen ja kulttuurillinen yksilöllinen kansallisvaltion muodos-

tama kokonaisuus (Varone, Jacob & De Winter 2005, 253). Julkisen politiikan arvioinnin kulttuuri on omaksuttu monissa Euroopan maissa kolmessa aallossa. Pioneerien aalto institutionalisoi julkisen toiminnan arvioinnin 1960-luvun lopulta alkaen. Esimerkkinä olivat USA, Saksa ja Ruotsi. Toiseen aaltoon kuuluivat 1970-80 -luvulla muun muassa UK, Norja ja Ranska. Monet maat jatkoivat kolmannessa aallossa arvioinnin omaksumista osaksi julkista toimintaa 1990-luvullakin. Näitä maita olivat Suomi, Irlanti ja Espanja. (Derlien 1990, 148-153, Furubo & Sandahl 2002, 11; Vinas 2009, 459.) Vinas (2009, 460) tiivistää aiempaa tutkimusta, joka selittää arvioinnin sisällyttämistä osaksi julkisen politiikan ja hallinnon kulttuuria pioneeriaallossa. Arvioinnin muodostumista osaksi tätä julkista kulttuuria edesauttoi sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset tekijät. Arvioinnilla on perinteisesti pyritty selvittämään, onko julkisilla toimilla pystytty kustannuksiin nähden tehokkaasti täyttämään julkisia tarpeita (2009, 460). Alttius arvioinnin hyödyntämiselle pohjautuu sosiaalisiin normeihin, jotka perustuvat rationaalisuuteen, reflektiivisyyteen ja itsekritiikisyyteen julkisessa hallinnossa (Williams, De Laat & Stern 2002, 55, Vinas 2009, 460). Tämä kyseinen tutkimus on omalta osaltaan panos julkisen hallinnon erityisen osa-alueen toiminnan arviointiin hyödyntäen tutkimuskohteen ihmisten omaa näkemystä ja tuntemusta oman organisaationsa tilasta.

Arvioinnin luonteeseen nyky-yhteiskunnassa kuuluu keskeisesti hallinnon kehittämisen näkökulma. Virtasen (2007) mukaan arviointi on yhteydessä monimuotoisesti erilaisissa toiminnan kehittämisen muodoissa, esimerkkeinä mainitaan laatuajattelu sekä strategiatyö. Arviointi on keskeinen osa julkisen hallinnon toiminnan kehittämisessä hallinnon eri tasoilla. (Virtanen 2007, 13-14, 30.) Julkisissa organisaatioissa arvioinnin tekeminen ja hyödyntäminen voi olla suoraa ja helposti huomattavaa, jolloin arvioijan suosituksia muovataan kehitysohjelmiksi. Usein arvioinnin hyödyntäminen on hienovaraisempaa, koska syy-seuraussuhteiden määrittäminen on haastavaa arviointikohteissa, sekä tarvittavien interventioiden tekeminen on haastavaa arviointitiedosta huolimatta. Arviointityyppejä on kirjallisuudessa eritelty neljä päätyyppiä. Tähän tutkimusasetelmaan sopii parhaiten arviointi oppimiskokemuksena -tyyppi. Tällainen arviointityyppi pyrkii lisäämään arvioinnin kohteen ymmärrystä asioista, jotka haastavat toimintaa. Arvioinnista oppiminen johtaa parhaimmassa tapauksessa prosessin myötä muutoksiin, jotka arviointitieto on osoittanut tarpeellisiksi. (Patton 1997; Williams et al. 2002, 3.) Tämä tarkoittaa, että arviointi on tärkeä työkalu, joka voi auttaa julkisen toiminnan ja organisaation oma-aloitteista kehittymistä. Arvioinnin avulla julkinen toimija oppii itsestään ja siitä, miten voi kehittää itseään. Arviointi nostaa organisaation sisäisen potentiaalin esiin, jotta se voi parantaa toimintaansa.

Teoksessa Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen (Browne & Wildavsky 1984; Virtanen 2007) on koottu arvioinnin tekijää ohjaavia ja huomioitavia asioita, ku-

ten milloin arviointi tapahtuu (ex ante, ex nunc, ex post). Tässä tutkimuksessa tarkastelu kohdistuu nykyhetken ex nunc ja menneen ex post välimaastoon sekä tulevaisuuden kuvien hahmotteeluun. Kenelle arviointia tehdään: tutkimuksesta suoraan hyötyy STUKin strategiaprosessi YTO:n suunnittelun osalta. Välillisesti tämä hyödyttää myös Suomen kansaa, koska tutkimus pyrkii tukemaan valvonnan entistäkin tehokkaampaa fokusointia turvallisuuskeskeisesti. Arvioinnin näkökulmana on itsearviointi, koska STUKissa YTO suorittaa arvioinnin sisäisesti. Kuitenkaan tutkija ei ole täysin ”STUKilainen” eli sosiaalistunut kaikille talon tavoille, lyhyen organisaatiossa työskentelyhistorian vuoksi. Tämä asetelma edesauttaa tutkimuskohteen arviointia objektiivisemmalla näkökulmalla kuin jos tutkija olisi ollut pidemmässä työsuhteessa STUKiin ja YTOon. Organisaation rutiinit ja toimintatavat eivät ole itsestäänselvyyksiä arvioinnin suorittajalle. (Browne & Wildawsky 1984; Virtanen 2007, 22-24.)

Arviointia ei pidä nähdä arvosteluna tai epäonnistumisten listauksena. Arviointi tähtää tuottamaan arvokkaita havaintoja, päätelmiä sekä kehittämisehdotuksia arvioinnin kohteen vahvuuksista ja kehittämiskohteista. Parhaimmillaan se auttaa oppimaan. (Patton 1997; Virtanen 2007 24-25.) Arviointia tehdessä kriteerin valinta tuo tehtävään tietynlaisen tarkastelun perspektiivin (Virtanen 2007, 88.) eli millainen valvontakulttuuri ja valvonnan malli on suhteessa NEA (2014, 2016) ohjekirjojen kriteereihin. Missä ollaan ja missä haluttaisiin olla valvonnan suhteen, valvotaanko oikein ja oikeita asioita NEAn raamien mukaan?

Arvioinnin tyyppejä on neljää eri laatua, joista tätä tutkimusta parhaiten vastaa kokonaisvuorovaikutuksellinen arviointi. Tämänäyttypinen arviointi tarkoittaa tekijän, tilaajan ja arvioitavien kanssa tiivistä vuorovaikutusta. Mallilla pyritään saamaan kaikille osapuolille maksimaalinen hyöty ja oppiminen prosessista. (Virtanen 2007, 136.) Kulttuurillisia ominaisuuksia voi olla keinoitekoista arvottaa asteikolle tai vastaavalle. Parempi sovellus osoittaa arviointia voisi olla jonkinlainen taulukointi siitä, mitä yhtäläisyyksiä YTOsta ehkä löytyy verrattuna ohjeisiin ja onko aineistossa niitä kuvattu hyviksi, huonoiksi tai kehittämistä vaativiksi. Lisäksi arviointikriteerin ulkopuoliset keskeiset teemat on aiheellista esittää.

Kulttuurin arviointitutkimuksia tutkiessa löytää tutkimuksia, joissa arvioinnin konteksti liittyy terveydenhoitoalaan (Watts, Robertson, Winter & Leeson 2013). Tutkimuksissa on esimerkiksi arvioitu organisaatiokulttuuria ja hoitajien työuupumuksen yhteyttä. Myös potilasturvallisuuskulttuuri on arvioinnin kohteena (Jamili, Ebrahimipour, Hooshmand, Esmaeli & Najar 2016). Tutkimus on korrelaatiotutkimusta, eikä siitä heti ole löydettävissä erityistä kriteeristöä, johon korrelaatioita arvioinnin tueksi peilattaisiin. Tuloksia peilattiin pilottitutkimuksen tuloksiin, joka sai toimia kriteerinä.

Organisaatiokulttuurin arviointi tai arvioiva tarkastelu on mahdollista niin laadullisesti kuin määrällisestikin tutkimalla. Myös menetelmien yhdisteleminen on tavanomaista sekä hyödyllistä (Provonost, Weast, Holzmüller et al. 2003, 406, Yauch & Steudel 2003, 465). Tutkimusta tehdessä pohdittiin, olisiko kannattanut tehdä osaston henkilöstölle täydentävää kyselytutkimusta haastattelussa nousseiden teemojen perusteella. Kuitenkaan aika ei riitä kaiken datan käsittelyyn tässä ajassa.

Toinen kvantitatiivinen kulttuurin arviointimenetelmä on Cameronin ja Quinnan (2005, 24) OCAI (Organizational Culture Assessment Instrument) työkalu. Kyseisellä arviointityökalulla selvittää kyselynomaisesti organisaation nykytilaa ja haluttua tilaa. Vastaukset pisteytetään, jolloin saadaan selville niin sanotusti kulttuurin profiili. Kyseinen työkalu soveltuisi organisaation kulttuurin yleistasoiseen luonnehdintaan, kun taas tässä tutkimuksessa selvitetään kulttuurin tietyn osan eli valvontakulttuurin oloa, jolle voidaan NEA referensseistä jo muodostaa odotuksia ilman OCAIn yleismaailmallisia vastausvaihtoehtoja.

Kulttuurillisten tekijöiden arviointia tehdään usein kvalitatiivisin menetelmin (Reiman 2001, 17), mutta sitäkin on kritisoitu muun muassa siitä, että siten saadaan selville vain itsestäänselvyyksiä sekä kyselyn luokittelu vaikuttaa tuloksiin. Laadullinen ja vahvasti haastatteluihin nojaava aineisto todennäköisemmin jättää tilaa vastaajille kertoa ajatuksistaan. Kvalitatiivisen aineiston arviointia voikin perustella näkemyksellä kulttuurista osin tiedostamattomana ja syväisenä ilmiönä organisaatioissa, jonka ymmärtäminen vaatii tulkintaa (Reiman 2001, 17).

### ***Arvioivan asetelman yhteenveto***

Kulttuuria tutkittaessa ja arvioidessa keskeistä on miettiä menetelmän tai työkalun rajaamaa perspektiiviä (Nieva & Sorra 2003, ii18). Kenen näkökulmia halutaan saada esille? Menetelmäpaletti on koottu sitä silmälläpitäen, että se auttaisi nostamaan esiin esimiesasemassa olevien haastateltavien omakohtaisia näkemyksiä esiin. Tämä mahdollistaa sen selvittämisen, löytyykö yhteistä linjaa ja miten näkemykset suhteutuvat NEAn määrittämiin suosituksiin ja ohjeisiin valvontamallin ja –kulttuurin ominaisuuksista. Aineistosta halutaan esille syvällisesti ihmisten ajatukset ja kokemukset. Scheinin oppien mukainen kulttuuriteoria tuo arviointiin omat haasteensa. Miten voidaan arvioida osin tiedostamatonta organisaation ominaisuutta? Tämä on selkeä haaste, mutta ainakaan pelkästään kvantitatiivisin menetelmin sen tarkastelu ei olisi relevantimpaa kuten Reiman (2001) on todennut. Nykyisellä asettelulla toivottavasti saa haastateltavien äänen parhaiten kuuluviin. Jatkotutkimuksissa on aina mahdollista käyttää näitä muita kulttuurillisen arvioinnin keinoja täydentävästi.



### 3.1.2 Valvontamallin arvioinnin kriteerit

NEAn Green Booklet The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator on yksi keskeisen arvioivan katsauksen referensseistä kun kartoitetaan ja arvioidaan nykytilaa eli millaisen valvontamallin mukana mahdollisesti nyt toimitaan. Millaisena toivottava valvontamalli haastatteluiden ja muiden valvontatyöhön liittyvien havaintojen perusteella näyttäisi. Aineistosta on tarkoitus selvittää haastateltujen näkemysten perusteella, millaisien mallien ominaisuuksia valvontaan YTOLla liitetään. Mihin malliin toiminta mahdollisesti eniten kallistuu?

Kansalliset ja kansainväliset ydinalan viranomaistahot nimittävät ensisijaiseksi toiminnan tavoitteeseen varmistaa luvanhaltijoiden turvallinen ydinenergian tuottaminen (NEA 2014, 7). Green Booklet on tehty tarjoamaan yleistason ohjeistusta globaalisti eri maiden viranomaisille sekä luomaan valvonnan raameja. Tässä kontekstissa tehokas ydinalan viranomainen määritellään hyvin johdetuksi, strategiaa toimeenpanevaksi ja luvanhaltijoiden toimintaa tuloksellisesti valvovaksi tahoksi, joka täten varmistaa julkisen turvallisuuden ydinalan vaaratekijöiltä. (NEA 2014,7-8.)

NEA:n ja IAEA:n kaltaiset kansainväliset ydinviranomaiset määrittelevät raamit viranomaisvalvonnan tavoitteille ja velvollisuuksille. IAEA:n keskeisiksi missioiksi eritellään esimerkiksi suunnitella ydinteknologian rauhanomaista käyttöä, kehittää ydinturvallisuusstandardeja ja turvallisuusmenettelyitä, jotta ihmisten ja ympäristön turvallisuus voidaan taata ydinenergian käytössä (IAEA Mission Statement 2016). Täten toteutustapa ja raamien edellytysten täyttäminen jää eri maiden ydinalan viranomaisten omalle vastuulle. Turvalliseen ydinteollisuuteen ja sen tehokkaaseen valvontaan voidaan päästä eri reittejä pitkin. Viranomaista suositellaan punnitsemaan eri valvontamallien ja menettelyiden hyötyjä ja haittoja heidän valvontakehikossään eli valvonnan kokonaisuudessa (NEA 2014, 25).

NEAn (2014, 7) asiakirjassa korostetaan, että raportissa esitellyt piirteet ovat oleellisia vaikuttavalle viranomaiselle muodostaen toimivan kokonaisuuden, joka johtaa toiminnan haluttuun päämäärään. Dokumentissa tiivistetään tehokkaan ja vaikuttavan viranomaisen toimintaa seuraavasti:

- selkeästi määritellyt roolit, vastuut, toiminnan tarkoitus ja toiminnot
- kansallinen turvallisuus on tärkeimmässä fokuksessa
- päätöksenteko on itsenäistä ja riippumatonta alan muista vaikuttajista
- omaa teknisen kompetenssin toiminnan ytimessä ja muut kompetenssit rakentuvat tämän päälle
- sääntelyn ja päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys

- ottaa vastuun päätöksistä ja päätökset ovat tasapainoisia ja puolueettomia
- selkeä sääntelykehikko, joka on selkeä myös sidosryhmille
- organisaation kyvykkyys eli riittävät resurssit, vahva johtaminen ja vankka johtamisjärjestelmä
- valvontatoimet hoidetaan ajallaan ja tehokkaasti
- oppimisen ja jatkuvan kehittämisen kulttuuria ilmentävä toimija, osoittaa myös halua olla vertaisarviointien kohteena (NEA 2014, 7-8.)

### ***Valvontamallit***

#### **1. Prescriptive approach**

Kuvaileva valvontamalli on keino saavuttaa tarkat vaatimukset luvanhaltijoiden toiminnalle sisältäen tekniset ja organisatoriset tekijät. Hyvänä puolena tässä mallissa nähdään ohjeiden selkeys molemmille, viranomaiselle ja luvanhaltijalle, koska kaikki on kirjattu tarkasti ylös. Mallin hankaluutena voi olla vastuun tahaton valuminen viranomaiselle. Vastuu kuuluu luvanhaltijalle ja vastuun täyttymisen valvonta viranomaiselle. Lisäksi malli nähdään varsin joustamattomana suhteessa luvanhaltijoihin ja heidän alihankkijoihinsa. (NEA 2014, 25.)

#### **2. Case- and facility-based approaches**

Tapaus- ja laitoskohtainen valvontamalli ohjaa viranomaista sääntelemään ja valvomaan ydinturvallisuutta tapauskohtaisesti ja luvanhaltijan yksilöllisen tilanteen huomioiden, esimerkiksi laitoksen suunnittelu ja organisaation historia huomioiden. Tämän mallin eduiksi luetaan sääntelyn joustavuus ja mukautuvuus luvanhaltijoiden uniikkeihin tilanteisiin. Haasteena on valvonnan näyttäytyminen mielivaltaiselta tai epäjohtonmukaiselta. Tällainen valvontamalli vaatii paljon viranomaisresursseja. (NEA 2014, 26.)

#### **3. Outcome-based approach**

Lopputulosten valvonta on tämän mallin keskiössä. Viranomainen määrittelee erityiset toiminnan ja suoritusten päämäärät, joihin luvanhaltijoiden tulisi päästä toiminnassaan. Kuitenkaan viranomainen ei kiinnitä niinkään huomiota miten halutut päämäärät saavutetaan. Päämäärä on keinoja oleellisempi. Hyvänä tässä mallissa nähdään luvanhaltijoiden vapaus tehdä omia ratkaisuita, kunhan suoritustaso on hyväksyttävää turvallisuusvaatimusten osalta. Tämä valvontamalli osoittaa turvallisuusvastuun olevan luvanhaltijalla. Haasteena esitetään viranomaisen vaikeus mahdollisesti tunnistaa hyviä lopputulemia esimerkiksi miten mitata, että suoritus on tarpeeksi hyvää. (NEA 2014, 26.)

#### **4. Risk-informed and hazard-informed approaches**

Tätä valvontamallia hyödyntävä viranomainen punnitsee lähtökohtaisesti luvanhaltijan riski- ja uhkaprofiileja määrittelläkseen valvonnan asteen ja priorisoinnin. Riskipainotuksessa menetelmänä käytetään erilaisia todennäköisyyshmääritelmiä riskialueiden havaitsemiseksi. Uhkapainotuksessa erinäisin kriteerein pyritään tunnistamaan potentiaalisimmat uhkat luvanhaltijan toiminnassa. Tämän mallin ansiona NEA näkee huomion priorisoinnin tärkeisiin turvallisuusseikkoihin kussakin tilanteessa ja tämä auttaa myös resurssien paremmassa allokoinnissa. Haasteena mallissa nähdään viranomaisen liian kapeakatseinen riskianalyysimenetelmien käyttö. Tällöin jotkut osa-alueet voivat saada liiaksikin huomiota ja toiset jäädä vaille tarvittavaa valvontaa. (NEA 2014, 26.)

#### **5. Process-based approach**

Prosesseihin keskittyvässä valvontamallissa viranomainen määrittelee avainprosesseja, joita seuraamalla saavutetaan turvavaatimukset täyttävää suoritusta. Luvanhaltijoiden odotetaan tällöin seuraavan näitä viranomaisen hyväksymiä prosessimalleja toiminnassaan. Tämän mallin sanotaan mahdollistavan syväluotaavan ymmärryksen luvanhaltijoiden toiminnasta. Haasteeksi muodostuu prosessien arvioinnin ja määrittelyn monimutkaisuus. Lisäksi prosessit pitää voida yhdistää lopputuloksiin. (NEA 2014, 26-27.)

#### **6. Education/influence-based approach**

Tämä valvontamalli viranomaisvalvonnassa keskittyy tarjoamaan ydinalan toimijoille ajantasaista tietoa ja koulutusta esimerkiksi workshopeja, palautetta, tutkimustietoa ja vastaavaa auttaakseen luvanhaltijoita parantamaan toimintaansa. Tämä on hyvä malli uusien ohjelmien esittelyyn tai muissa tilanteissa, kun tietoa tulee välittää luvanhaltijoille ja yleisölle. Haasteen elementin muodostaa vaatimus viranomaisen suuresta kokemuksesta ja siitä, että luvanhaltija ottaa opetuksen ja tiedon hyväksyvästi vastaan. (NEA 2014, 27.)

Ymmärrettävästi YTON valvontamalli ei voi olla yksi yhteen staattisten mallien kanssa. Silti on kiinnostavaa selvittää, miten haastateltavat asian näkevät eli mihin malliin tai mallien yhdistelmään YTON valvonnan tyyli kallistuu vahvimmin ja mihin tai millaiseen yhdistelmään sen haullaisiin kallistuvan.

#### **3.1.3 Valvontakulttuurin arvioinnin kriteerit**

Kun puhutaan organisaatioiden kulttuureista, tulee välttää puhumista niin sanotusti hyvästä tai huonosta kulttuurista tai kulttuurityypistä (Reiman 1999, 13). Ydinalan valvontaan liittyen kuitenkin on määritelty periaatteita ja piirteitä, jotka olisivat suotavia valvovan viranomaisen omalle kulttuurille (NEA 2016). Viranomaisen oma kulttuuri on kokoelma arvoja, uskomuksia ja

olettamuksia, jotka ohjaavat organisaation jäsenten toimintaa (Provonost, Weast, Holzmuller et al. 2003, 405).

NEA:n ohjeessa korostetaan viittä periaatetta, jotka ydinalan viranomaisten kansainvälisesti tulisi omaksua viranomaisroolissaan. NEA näkee, että näiden periaatteiden seuraaminen luo pohjan tai kehyksen terveelle viranomaistahon turvallisuuskulttuurille eli toisin sanoen tarkastelun kohteena olevalle valvontakulttuurille. Dokumentissa esiteltujen periaatteiden ja elementtien kokonaisuus NEAn mukaan edistää kehittyvää viranomaiskulttuuria.

### ***Viranomaiskulttuurin keskeiset periaatteet ja piirteet***

1. Turvallisuuden johtaminen eli turvallisuuden tavoittelu viranomaisorganisaation kaikilla toiminnan tasoilla
  - turvallisuustavoitteet ennen muita
  - johdon ja esimiesten sitoutuminen turvallisuuteen näkyvä toiminnassa ja päätöksenteossa
  - johtamisella luodaan näkemysten vaihdon ja ideoinnin ilmapiiriä. Huolia saatua esiin.
2. Viranomaisen henkilökunnalla on vastuu omalla toiminnallaan osoittaa esimerkillistä turvallisuutta korostavaa toimintaa
  - jokainen ymmärtää oman vastuunsa turvallisuuden kannalta
  - tehtävien koordinointi ja tekeminen yli organisatoristen rajojen, tiimityöskentely
  - moraalinen rohkeus nostaa huolia esille ja tehdä oikeat ratkaisut. Tätä voi kehittää tukea-antavalla ympäristöllä, ammattitaidon kehittämisellä ja rohkaisulla.
3. Viranomaisen kulttuuri korostaa turvallisuutta ja mahdollistaa yhteistyötä ja avointa kommunikaatiota.
  - avoimuus ja läpinäkyvyys kommunikaatiossa sisäisesti ja ulkoisesti
  - sitoutuminen yhteistyöhön ja kollektiiviseen ongelmanratkaisuun
  - kyseenalaistava asennoituminen valvontaan ja päätöksiin
4. Toiminnassa korostetaan kokonaisvaltaista lähestymistä turvallisuuteen systemaattisin työskentelytavoin.
  - pohditaan toiminnan seurauksia pitkällä ja lyhyellä tähtäimellä
  - asiallinen suhde luvanhaltijaan ja omat vastuut selvillä, turvallisuusperustainen sääntelykehys vaatimuksille ja ohjeille
  - proaktiivisuus ja kokonaisvaltainen lähestymistapa varautumalla tulevaan ja suunnittelemalla omaa toimintaa äkkinäistenkin muutosten suhteen

5. Organisaation kaikilla tasoilla rohkaistaan jatkuvaan kehittymiseen, oppimiseen sekä itsearviointiin.

- itsearviointi: miten toimitaan ja ajatellaan?
- yli tieteenalojen oppimista ja tiedonvaihtoa
- tiedon ja osaamisen hallinta yli sukupolvien

Viranomaistoimija, joka soveltaa näitä periaatteita valvontatyössään, omaa NEA:n mukaan alituisen kehittyvän turvallisuuskulttuurin, joka on keskeisessä asemassa tehokkaalle toiminnalle. (NEA 2016, 8, 15-23.) Periaatteita ilmentäviä attribuutteja tai piirteitä viranomaiskulttuurille on dokumentissa monia, mutta tässä esiteltynä keskeisimmät lyhyesti.

***Mahdollisia haasteita kulttuurille***

NEAn ohjeessa kootaan myös tyypillisiä viranomaisen omaa kulttuuria haastavia tekijöitä. Esi-merkiksi fokuksen pitäminen turvallisuuden valvonnassa ja priorisointi voi muodostua haasteeksi ajan myötä, jos juututaan tapoihin, jotka eivät edistäkään turvallisuuskeskittynyttä valvontakulttuuria. Institutionaalinen muisti voi kärsiä eroosiosta, eli ihmisten vaihtuvuus aiheuttaa tietämyksen hallinnan haasteita. Myös ulkoisen paineen sietäminen, itsenäisyyden ja riippumattomuuden takaaminen voi olla hankalaa esimerkiksi aikataulullisesti haastavissa tapauksissa. Kompetenssien ylläpitäminen eri tekniikanaloilla auttaa itsenäisyydessä, mutta voi olla haasteellista uusissa tilanteissa ja aiheuttaa rekrytointitarpeita. Myös valvonnan tasalaatuisuus eli tasapuolinen kohtelu voi olla ajoittainen haaste. (NEA 2016, 23-25.)

IAEA erittelee samankaltaisia kriteereitä viranomaiskulttuurille. Sitoutuminen ja avoimuuden korostaminen niin yksilön kuin organisaationkin tasolla on keskeistä. IAEA peräänkuuluttaa myös selkeitä valvonnan vaatimuksia, vastuiden määrittelyä sekä tehokasta koulutus- ja perehdytysjärjestelmää, jolla suojataan kompetenssien säilyminen. (IAEA 1997, 1998, 28, OECD 1999, 11; Reiman 2001, 21.) Omien vastuiden määrittelyn lisäksi Blackwood et al. (1992) korostaa muidenkin organisaation toimijoiden vastuiden ja tehtävien tiedostamista. Tämän tulisi auttaa hahmottamaan oman ja muiden toiminnan vaikutuksia yhteiseen turvallisuuden tavoitteeseen. Hyvä tiedonkulku ja tehokas koordinointi ovat myös oleellisia viranomaiskulttuurin ominaisuuksia. (Blackwood et al. 1992, Reiman 2001, 21.) Viranomaisen toiminnan yleinen haaste on löytää tasapaino jämakkyuden ja oikeudenmukaisuuden välillä (OECD 1999, 12). Kulttuurilta odotetaan yksilötasolla kyseenalaistavaa asennetta, harkitsevaisuutta, täsmällisyyttä ja kommunikointia (IAEA 1991).

## **3.2 Aineistonkeruumenetelmät**

### **3.2.1 Kirjallisuuskatsaus**

Kirjallisuuskatsaus muodostaa teoria- ja käsitte pohjan. Tutkielman toteutusta ja aiheeseen perehtymistä varten (Hirsjärvi et al. 2009, 121) on tehty katsaus valvonnan, organisaatiokulttuurin ja arvioinnin käsitteiden teoriaan. Kirjallisuuskatsaus on välttämätön osa tutkimusta, vaikka tässä tutkimuksessa pääpaino tuleeekin empiiriselle aineistolle. Aineistoa ei voi ymmärtää saatikka tulkita, ellei ole kirjallisuuden kautta perehtynyt aihepiireihin.

Kirjallisuuskatsaus on hallintotieteellisessä tutkimuksessa keskeinen menetelmä (Salminen 2011, 1) ja tässä tapauksessa pohjustaa tutkimusta. Kirjallisuuskatsauksen tekemisen tarkoitus on rakentaa kokonaiskuvaa tutkimuksen teemojen kokonaisuudesta (Baumeister & Leary 1997; Salminen 2011). Kirjallisuuskatsauksella voidaan perehtyä aiempien tutkimusten tuloksiin, menetelmiin, sovellutuksiin tai teorioihin. (Cooper 1998, 3.) Tutkielmassa kirjallisuuskatsaus foku-soituu nimenomaan teoriaan eli käsitteistön taustoittamiseen ja määrittelyyn. Tutkielman katsaus lähinnä auttaa lukijaa hahmottamaan tutkimusaiheen käsitteiden muodostamaa viitekehystä. Pääpaino tässä tutkielmassa on itse empiriassa ja sen tuottamissa oivalluksissa. Hirsjärvi et al. (2009) muistuttavat, että kirjallisuuskatsaus toimii laajana johdanto-osana tutkimuksen teoreettis-käsitteelliseen perustaan auttaen ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. (Hirsjärvi et al. 2009, 258-259.)

Kyseessä on integroiva ja kuvaileva kirjallisuuskatsauksen tyyppi, jolla luodaan laaja-alaista kuvausta halutusta ilmiöstä. Siihen ei kuulu erityisen tiukkoja rajoituksia tai sääntöjä. Tämä katsaustyyppi ei rajoita liikaa aineistovalintoja vaan antaa tilaa tutkia erilaisia aineistoja ja poimia niistä vapaasti tarvittavan tiedon teoreettiseen viitekehykseen. (Salminen 2011.)

### **3.2.2 Haastattelu ja havainnointi**

Empiirinen aineisto on kerätty haastatteluiden ja vapaamuotoisen havaintopäiväkirjan avulla. Havaintopäiväkirja voi tuoda lisäarvoa esimerkiksi jos se tukee haastatteluhavaintoja. Tutkimustyön edellyttäessä läsnäoloa kohdeorganisaatiossa havaintopäiväkirjan kirjoittaminen on sopiva ratkaisu lisähavaintojen kokoamiseen tukemaan pääaineistoa. Aineiston keruussa haastattelu on mielekäs menetelmä, koska sillä voidaan hyödyntää organisaation ihmisten asiantuntemusta heidän työhönsä liittyvässä tiedossa. (Robson 1995, 227; Hirsjärvi et al. 2009, 204.)

Toimeksiantajan organisaatiossa työskentelevillä on ajatuksia YTO:n valvonnan ja valvontakulttuurin tilasta ja kehittämistarpeista. On tärkeitä saada ihmisten ääni kuuluviin haastatteluiden kautta. Hirsjärvi ja Hurme (2008, 41) toteavat tutkimushaastattelun olevan tutkijalle keino

välittää kuvaa haastateltavan omista ajatuksista ja kokemuksista tutkittavaan ilmiöön liittyen. Lisäksi kvalitatiivisessa tutkimuksessa haastattelua pidetään pääasiallisena aineistonkeruumenetelmänä ja se onkin käytetyimpiä menetelmiä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 34; Hirsjärvi et al. 2009, 205). Haastattelu antaa ihmisille subjektin roolin, ihminen voi kuvata organisaatiotaan ja työtään muovaavia valvonnallisia seikkoja ja kulttuurin vaikutuksia. Lisäksi tämä menetelmä nähdään toimivana, mikäli tutkimuskohde on kartoittamaton ja vähän tutkittu. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 35.)

Hirsjärvi ja Hurme (2008) muistuttavat havainnoinnin olevan haastava menetelmä ja täten se tulee olemaan niin sanotusti toissijainen ja täydentävä keino. Mielekkästä on selvittää, löytyykö haastatteluista ja havainnoista yhteisiä teemoja, missä haastateltavat näkevät kehitettävää ja onko tutkija havainnoinut samoja teemoja muista lähteistä. Vaikka havainnointi on työläs menetelmä (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 81), silti haastattelun ja havainnoin yhdistäminen on monesti myös hyödyllistä (Aarnos 2001; Grönfors 2001; Tuomi & Sarajärvi 2009, 81). Yleisin haastattelutapa on kasvotusten tapahtuva haastattelutilanne (Opdenakker 2006). Tutkijan työskennellessä toimeksiantajan organisaatiossa on luonnollisinta käyttää vaihtoehtona face-to-face – haastattelua. Siinä pystyy olemaan parhaiten läsnä ja huomioimaan tilanteen kehityksen joustavasti.

### **3.2.3 Haastattelutyypinä teemahaastattelu**

Teemahaastattelua pidetään puolistrukturoituna haastattelutyypinä (Hirsjärvi & Hurme 2008, 47). Tätä haastattelumuotoa ei ole määritelty erityisen tiukkoihin raameihin. Teemahaastattelu on suunniteltu selvittämään ihmisten kokemuksia ennalta tutkittuun tilanteeseen (Merton & Kendall 1946). Teemahaastattelulle on ominaista keskittyä haastateltavien subjektiivisiin kokemuksiin tutkittavasta ilmiöstä. Pohjaselvitystensä avulla haastattelija pystyy luomaan haastattelurungon, jolla hän pyrkii selvittämään vastauksia tutkimuskysymyksiinsä haastattelun avulla. (Merton & Kendall 1946.)

Teemahaastattelu voidaan nähdä hyvin väljästi toteutettavana (Hirsjärvi & Hurme 2008) tiukemmin määriteltynä tyyppinä. Merton, Fiske & Kendall (1956,3-4; Hirsjärvi & Hurme 2008) erottelevat kolme keskeistä piirrettä, jotka ovat oleellisia teemahaastattelulle: 1. haastateltavilta odotetaan henkilökohtaisia kokemuksia tutkittavasta aiheesta, 2. tutkija tekee alustavaa selvitystyötä tutkittavasta ilmiöstä ja 3. haastattelulla pyritään nimenomaan saamaan esille haastateltavien subjektiiviset kokemukset aiheesta. Teemahaastattelulle puolistrukturoituna menetelmänä on tyypillistä, että haastattelussa läpikäytävät aihepiirit eli erilaiset teema-alueet on etukäteen määritelty. Haastattelussa kysymysten eksakti muoto ja järjestys voivat vaihdella eri haastatteluisissa. (Hirsjärvi et al. 2009, 208.)

### 3.3 Analyysimenetelmä

#### 3.3.1 Sisällönanalyysi

Analyysivaihe ei etene tietyn kaavan mukaan, varsinkaan kun on kyse laadullisesta monimenetelmäisestä tutkimuksesta. Tällöin tutkija usein tekee analyysiä hiljalleen pitkin matkaa. Aineiston keruu ja analysointi voi tapahtua päällekkäisesti. (Hirsjärvi et al. 2009, 223.) Laadullisessa tutkimuksessa analyysivaiheen strukturoimattomuus samaan aikaan on haasteellista ja mielenkiintoista. Vapaus tuo siis omat haasteensa. (Hirsjärvi et al. 2009, 224-225.) Laadullisen tutkimuksen haastattelut edellyttävät litterointia eli puhtaaksikirjoittamista. (Hirsjärvi et al. 2009, 222.) Tässä tutkimuksessa sovelletaan valikoivaa litterointia, keskeisimmät pointit vastauksista kirjoitetaan auki analyysiä varten. Haastateltujen kommentit sitaatteina analyysissä on avattu kirjakielisesti ja murreilmaisut poistaen. Tällä säilytetään vastaajien anonymiteetti ja vastausten neutraalius. Analyysivaiheessa haastatteluaineiston purkaminen teemoittain on mahdollista. Esimerkiksi kunkin haastatellun henkilön keskeiset esiinnousseet teemat voidaan nostaa aineistosta esille. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 141-142.)

Sisällönanalyysiä kuvataan menetelmänä, jolla voi käsitellä erilaisia dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. (Kyngäs & Vanhanen 1999; Tuomi & Sarajärvi 2009, 103.) Merton & Kendall (1946) näkevät sisällönanalyysin keskeisenä teemahaastattelun analyysikeinona. Tämä analyysimenetelmä on sopiva keino haastatteluiden ja muiden havaintojen tiedon jäsentelyyn ja päätelmien tekoa helpottamaan. Sisällönanalyysi on keino jäsentää aineisto päätelmiä varten koostamalla uudelleen loogisesti. Tämän vuoksi se on saanut myös kritiikkiä keskeneräisyydestä. Tutkija kuvaa analyysiaan tyypillisesti tarkasti, mutta johtopäätelmät jäävät vaisuiksi. (Grönfors 1982, 161; Hämäläinen 1987; Tuomi & Sarajärvi 2009, 103, 108.)

Haasteellista on ollut määrittää, onko kyseessä lopulta induktiivinen vai deduktiivinen analyysiote (Tuomi & Sarajärvi 2009). Induktiivisella sisällönanalyysillä tarkoitetaan aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, jolloin analyysi keskittyy empiirisen aineiston tulkintaan ja pyritään muodostamaan käsitteellinen näkemys tutkimuskohteesta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 112.) Deduktiivisella eli teorialähtöisellä sisällönanalyysillä aineiston luokittelu pohjautuu aiemmin määritellyyn viitekehykseen eli käsitejärjestelmään ja/tai teoriaan. Analyysiä ohjaa siis teemoitus, täten muodostetaan analyysirunko. Analyysirunko ohjaa poimimaan tutkimuksen aineistosta runkoon sopivat eli tutkimuksen kannalta keskeiset huomiot. (Miles & Huberman 1994, Sandelowski 1995, Polit & Hungler 1997; Tuomi & Sarajärvi 2009, 113.) Todennäköisesti haastattelurungosta voi johtaa teemoittelua analyysirunkoa ajatellen. Pohdinta on johtanut siihen, että analyysimenetelmä on taipuvaisempi deduktiiviseen tyyppiin. Vaikka aihe on hieman hajanai-



nen ja haastava, NEAn ohjekirjat ja käsitteiden teoriakehys riittänevät deduktiivisen otteen perusteeksi.

Analyysirunkoon muodostetaan halutut luokat, joista toivotaan haastatteluin ja havainnoin saavan tietoa. Jos aineisto paljastaa rungon ulkopuolista tietoa, runkoon voidaan lisätä kategorioita ja luokkia. (Kyngäs & Vanhanen 1999, Sarajärvi 2002; Tuomi & Sarajärvi 2009, 113.) Jos valitaan strukturoidumpi analyysirunko, sen ulkopuolisia luokkia ei huomioida, eli kerätään tietoa vain alun perin määritellyistä luokista teoreettisen viitekehyksen avuin valituista. Tutkielmassa käytettiin väljempää runkoa ja analyysissä nostettiin esiin keskeisimmiksi muodostuneet teemat. (Patton 1990, Marshall & Rossman 1995, Latvala & Vanhanen-Nuutinen 2001; Tuomi & Sarajärvi 2009, 113.) Analyysi on menetelmänä kolmivaiheinen: valmisteluvaihe, organisoinninvaihe ja raportoinnin vaihe. Tämän lisäksi ei juurikaan ole systemaattisia vaatimuksia aineiston analysoinnin tavoille, keskeistä on tekstin jaottelu tiiviimpiin sisältöluokkiin. (Elo & Kyngäs 2008, 109.) Valmisteluvaiheessa valikoidaan tarvittavat luokittelut tai kategoriat, joihin aineistosta nostetaan huomioita esiin omiin luokkiinsa. (Graneheim & Lundman 2004, 110, Polit & Beck 2004; Elo & Kyngäs 2008, 109.) Raportoinnin vaiheessa analyysiä tavataan runsaasti, jotta lukija voi seurata prosessin etenemistä ja havainnoida itse analyysin valintojen etuja sekä heikkouksia. (Dey 1993, 100-102, Cavanagh 1997; Elo & Kyngäs 2008, 111.)

### **3.4 Aineistonkeruun ja käsittelyn toteutuminen**

Tutkimusta varten tehtiin 13 haastattelua. Haastatteluvaihe osoittautui erityisen kiinnostavaksi tutkimusvaiheeksi, mutta toisaalta myös haastavaksi. Haastatteluissa keskeisimpiä haasteita oli tarkkaavaisuus ja keskustelun luotsaaminen oikeaan suuntaan. Haastattelut osoittautuivat mukaviksi keskustelutilanteiksi, joissa suurimmassa osassa haastateltavat olivat kiinnostuneet aiheesta ja osoittivat halua yhteistyöhön ja pyrkivät sanoittamaan pohdintojaan, kokemuksiaan ja ajatuksiaan tutkimusta varten. Materiaalia kertyi haastatteluista todella paljon ja se käsiteltiin Atlas.ti –ohjelmistolla.

Tutkimuksen edetessä kirjauksia tehtiin havaintolokiin, jossa on havaintoja keskusteluista, kokouksista, strategiatyöpajoista sekä osallistumisesta käyttökokemustoiminnan tarkastuskäynnille eräällä laitospaikalla ja muista YTON dokumenteista. Näitä ekstrahavaintoja hyödynnettiin vahvistamaan haastatteluaineistosta esiinnousseissa teemoissa. Esimerkiksi jos haastatteluissa mainitaan tietynlaisia epäkohtia kulttuuriin liittyen tai muita yleisiä toimintaan liittyviä kehitystarpeita ja samoja teemoja nousee esiin muissa havainnoissa ja materiaaleissa, täten teemat saavat lisää vahvistusta. Tällöin havaintoloki myös todentaa, että haastateltavien kokemat teemat ovat laajemminkin organisaation henkilöstön kokemuksissa. Tämä osoittaa myös haastateltavien onnistunutta valintaa kohdistuen pääosin nimenomaan johtoon sekä esimiestason henkilöihin.

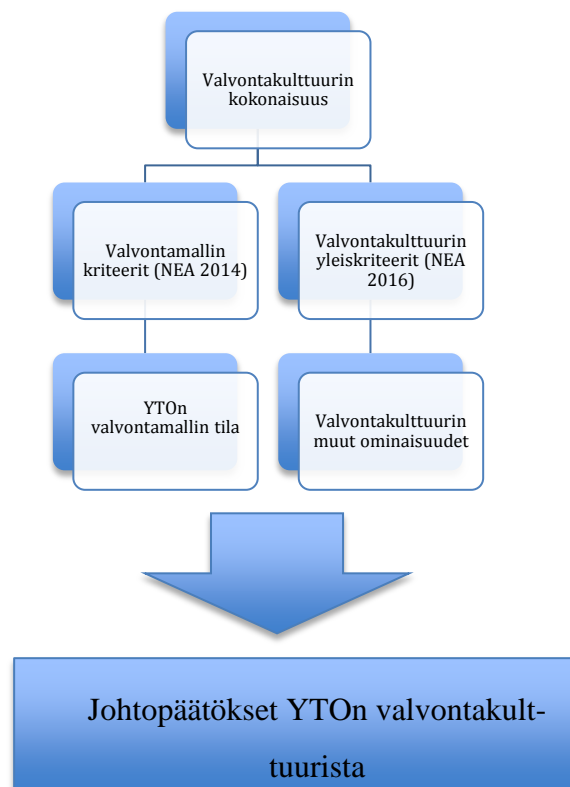
Tutkimuksen kannalta nähtiin heidän näkemysten selvittäminen riittävänä, koska nämä henkilöt johtamisellaan suodattavat haluttuja toimintamalleja ja kulttuurin ilmentymiä organisaation alemmille tasoille.

#### **4 EMPIIRINEN OSUUS**

Tässä tutkielman osiossa puretaan empiirinen aineisto eli haastattelut ja tukea antavat lisähavainnot teema-alueisiin. Aineistoa läpikäydään teemoittelun kautta. Pääteemoina ovat valvontamalli ja valvontakulttuuri, koska NEA:n kriteeridokumentit jakautuvat teemoiltaan karkeasti kahteen. Kertauksena asetelmasta: keskiössä on selvittää, millainen näkemys valvontamallista ja –kulttuurista aineistosta välittyy, miltä ne näyttävät tällä hetkellä ja millaisena YTOlla niiden toivottaisiin näyttävän jatkossa. Teemat käsitellään analyysissä erillisinä kattoteemoina ja niiden alle kerätään esiteltäviä alateemoja. Tämä erittely on hieman keinotekoinen, kuitenkin valvontamallin ja –kulttuurin ollessa sidottuja toisiinsa. Tämä jako auttaa purkamaan materiaalia, vaikka käsitteissä onkin yhtymäkohtia ja samat teemat voivat vaikuttaa molempien käsitteiden arviointiin YTON kontekstissa. NEAn ohjekirjat (2014, 2016) muodostavat vapaamuotoisen kriteeristön edellä mainittujen käsitteiden tilan arviointiin YTOlla. Analyysin edetessä voi huomata aiheen haastavuuden sekä teema-alueiden yhteen nivoutumisen. Kulttuurin tutkimus on monisyisen vyöhykkeen avaamista. Yhtä teemaa ei voi käsitellä ilman toisen teeman esiinnousua.

Huomionarvoista on, että tämäläpikäynnissä laadullisessa tutkimuksessa, tässä aihepiirissä, ilmiön tarkastelu ja arviointi vaatii paljon tulkintaa, eikä absoluuttisia totuuksia tai mittauksia ole mahdollista johtopäätöksissä esittää. Organisaatiokulttuuritutkimuksia on perinteisesti tehty osallistuvan havainnoinnin kaltaisin tapaustutkimuksen asetelmin (Hofstede 1994; Hofstede 1998, 3), jollaiseksi tämäkin tutkielma lukeutuu. Tutkijan tulkinta aineistosta ja käsitteiden teoriataustasta luo yksilöllisen kuvauksen ja arvion YTON tilanteesta ja tulevaisuuden mahdollisuuksista. Tällainen menetelmä kyseisessä aihepiirissä auttaa tuottamaan syvällistä näkemystä, joka kuitenkin on vahvasti tutkijan subjektiivisen tulkinnan varassa. Toinen tutkija voisi siten omalla tulkinnallaan nostaa aineistosta esille toisenlaisia havaintoja. (Hofstede 1991, 249-250; Hofstede 1998, 3.) Tämänluonteinen tutkimus ja analysointi vastaa silti todennäköisimmin parhaiten toimeksiantajan tarpeisiin saada rehellistä ja syvällistä näkemystä valvontakulttuurin tilasta. Kussakin teema-alueessa pohditaan sitaattien merkityksiä, joita aineistosta on nostettu esiin. Teema-alueiden alle aineistosta avataan keskeisiä alateemoja. Näin ollen on tarkoitus täsmentää millainen YTON valvontamalli on, millainen sen toivottaisiin olevan ja miten tähän voitaisiin päästä. Valvontakulttuurin kohdalla pohditaan analyysissä samoja seikkoja kuin edellisenkin käsitteen kohdalla. NEA kriteerit luovat suositellun raamin viranomaisen valvonnan kokonaisuudelle.

Kuvio 3 havainnollistaa aineiston jaottelun ja tarkastelun asetelman. Alimpien laatikoiden alle tekstissä avataan keskeisimpiä teemoja ja niiden alaisia teemoja. Kuhunkin teemaan on pyritty alkuun nostamaan keskeiset NEA kriteerit. Kaikkiin teemoihin ei välttämättä ole suoraan osuvaa kriteeriä, jolloin se keskittyy yleisesti valvontakulttuurin kuvaamiseen kyseisen teeman kannalta. Keskeisimpiä alateemoja ovat muun muassa valvontamallin nykytila ja ideaalin hahmottaminen, valvonnan kohdentaminen, valvonnan ohjeistus. Muista kulttuuriin liittyviä teemoja ovat valvontakulttuurin kokemus, näkemys ideaalista, haasteista ja kehityskohteista sekä arvoista. Myös johtamisen ja kommunikaation teemat nousivat esiin keskeisesti.



*Kuvio 3. Valvontakulttuurin kokonaisuuden tarkastelu tapahtuu NEA kriteerien ”suodattimen” läpi. Valvontamalli ja muut kulttuurin ominaisuudet muodostavat valvontakulttuurin kokonaisuuden, joiden keskeisimmät teemat aineistosta esitellään kulttuurin arvioimiseksi. Tällaisen prosessin myötä muodostetaan johtopäätökset YTO:n kulttuurin tilasta kerätyn aineiston perusteella.*

#### **4.1 YTO:n Valvontamalli**

Käsittelen analyysissä valvontamallin erillään valvontakulttuurista, sen muodostaessa varsin suuren kokonaisuuden. Lisäksi valvontamallille on oma NEA kriteeristönsä (2014), toki molemmat kriteeriasiakirjat (NEA 2014, 2016) sopivat laajemmin YTO:n kulttuurin tarkasteluun. Periaatteessa valvontamalli kuitenkin on valvontakulttuurin alainen osa, sillä Scheinin (1992,

2006) kulttuuriteoriassa ekplisiittiset ohjeistot, toimintatavat ja strategiat ovat kolmitasoisessa kulttuurissa se keskeisin tiedostettu, mutta osin näkymätön kulttuurin taso ja tähän tasoon valvontamallin voisi mieltää. Luonnollisesti nämä kaksi käsitettä muodostavat yhteisvaikutteisen kokonaisuuden, jossa kumpikin tarvitsee toisiaan olemassaoloonsa, mutta silti valvontakulttuuri on hierarkiassa ylempänä toimien kokonaisuuden otsikkona. Kulttuuri kattaa eri osat alaan ja valvontamalli on yksi niistä. Eli vaikka analyysissä nämä kaksi puretaan erillisinä, lukijan on hyvä ymmärtää käsitteiden suhde toisiinsa.

## Kriteeri

Tässä teemassa NEA-kriteeristönä (2014) ovat liitteessä esitelty valvontamallit, jollaisten käyttöä suositellaan. Kriteereissä todetaan valvonnan olevan dynaamista ja iteratiivista, jolloin kohteen mukaan eri mallien lähestymistapojen soveltaminen on aiheellista. Kriteeridokumentissa esitetään, että kansallisen lain lisäksi viranomaisella tulee olla vahva valvonnan kehys, jotta valvonnan toiminnot ovat oikeinmitoitettuja turvallisuuden kannalta. (NEA 2014 10-11.)

Seuraavaksi muutamia sitaatteja, joissa haastateltavat kuvaavat, mitä ajatuksia terminä valvontamalli heissä herättää. Osa haastatelluista koki valvontamallin tarkoittavan lähtökohtaisesti lakien, asetusten ja toimintatapojen kokonaisuutta, joka määrittää valvontaa:

*"[M]iten viranomaisen toimintatavat on rakennettu kokonaiskuvaan yhteensopivaksi maan muun lainsäädännön kanssa ja toiminnan kanssa. Millä tavalla viranomainen valvoo niitä luvanhaltijoita. Mitkä on ne valvontakäytännöt ja tavat kommunikoida."*

*"Se on systemaattinen tapa valvoa jotain asiaa. Esimerkiksi meidän toiminnassa täytyy ottaa huomioon, siellä pohjalla olevat vaatimukset, lainsäädäntö jne. Sitä taustaa vasten sitten täytyy olla joku malli, jolla sitä luvanhaltijoiden toimintaa valvotaan. - - "*

Toiset vastaajista ymmärsivät termin tarkoittavan ennustettavaa valvonnan toimintatapaa:

*"[M]inä ymmärrän [valvontamallin] sillä tavalla, että sen pitäisi kertoa minkä mukaan töitä tehdään, millä tavoin voimayhtiöitä valvotaan. Mutta ei meillä oikein ole sellaista minun mielestä. - - "*

*"[V]alvontamalli olisi sellainen, että se luvanhaltija tietää etukäteen suurin piirtein, mitä ja millä tavalla ja mistä sen pitää esitellä aineistoja ja tuotteita."*

Suurin osa haastatelluista lähti hahmottamaan käsitettä siten, että on erilaisia malleja toteuttaa ydinalan viranomaisen valvontavastuuta. Eri malleissa viranomainen voi keskittyä valvonnassaan eri asioihin ja toteuttaa valvontaa eri tavoin. Kyseessä ajateltiin olevan kuitenkin järjestelmällinen toimintatapa, joka ohjaa organisaatiota valvontatyössään. Valvontamallin käsitettä luonnehdittiin myös näin:

*"[Y]ymmärrän sen, että valvontaa voi tehdä monella tavalla, siihen on erilaisia lähestymistapoja. Esimerkiksi yhdessä ääripäässä ei ole tarkkoja vaatimuksia, on annettu tavoite: 'ydinenergian käytön pitää olla turvallista'. Toinen ääripää on se, että on kerrottu*

*hyvin tarkasti, mitä luvanhaltijan pitää tehdä, että tavoitteeseen päästään. Tietysti se valvonta vaihtelee - - Tosiaan niitä erilaisia välimuotoja löytyy tästä väliltä. - -*

*”[T]ällaisessa valvontatyössä, että lähetetäänkö valvomaan yksityiskohtaisesti jotain asioita vai valvotaanko enemmän sitä miten nämä luvanhaltijat antaa materiaalia. STUKisakin joissain tapauksissa mennään asioissa aika yksityiskohtaisuuksiinkin laite- ja järjestelmätasolla eli onko se olennaista vai katsotaanko sitten sitä että täyttääkö luvanhaltija omat velvoitteensa ja valvotaan sitä.”*

Vastauksista voi havaita, että käsite ei ole YTON arkikielessä tuttu tai usein käytetty. Onko valvontamallista nykyisellään tullut jo automaattinen tiedostamaton toimintatapa, jota ei sen enempää mietitä ja kukin toteuttaa sitä hieman omalla tavallaan? Onko termi ”valvontamalli” vain niin teoreettinen, että sitä ei tunnisteta osana arkea? Valvontamalli nähtiin tiettyinä keinojen kokonaisuutena, jolla varmistaa luvanhaltijan toiminnan turvallisuutta eli eräänlainen viitekehys, jolla valvotaan. Sen myös ajateltiin olevan tärkeätä olla yhteisesti sovittu ja ymmärretty.

Seuraavaksi haastateltavien ajatuksia YTON omasta valvontamallista:

*”[M]e tehdään aika paljon valvontaa asiakirjojen kautta. Sanoisin, että meille tulee todella paljon verrattuna muihin maihin asiakirjoja tarkastettavaksi. - - me valvotaan tosi tarkkaan asiakirjojen kautta ja hyväksytään tai otetaan tiedoksi. Ja on meillä jonkun verran laitospaikoilla tarkastusten tekemistä, mutta asiakirjatarkastus on ehkä korostuva puoli.”*

*”[Valvontamalli] keskittyy paljon asiakirjatarkastuksiin. Suurimmat havainnot mitä tehdään tulee luvanhaltijan hakemusten käsittelystä. Toki meillä on muutenkin valvontaa mutta se on ajallisesti kuitenkin pienemmässä roolissa. - - Malli keskittyy pääasiassa asiakirjatarkastuksiin, koska meillä on säännöstö, joka edellyttää meille toimitettavaksi paljon materiaalia - . Sitten meillä on tietysti tarkastustoimintaa. - - Paikallistarkastajat on meidän silmät ja korvat laitospaikalla, koska me keskitytään paljon asiakirjoihin toimistolla. Kolmeen tärkeimpään pääpointtiin mallin voi jakaa: asiakirjat, KTO tai RTO ja paikallistarkastaminen.”*

Valvonnan voidaan nähdä keskittyvän vahvasti toimistolla tapahtuvaan valvontaan, jossa tarkastellaan luvanhaltijoiden toimittamia materiaaleja esimerkiksi ennen rakentamisen tai muutostöiden toteuttamista laitospaikoilla. Aineistosta nousi esille, ettei tämäkään tapa estä täysin virheellistä toimintaa laitospaikalla, vaikka asiakirjoja ja suunnitelmia tarkastetaankin etukäteispainotteisesti. Lähtökohtaisesti kuitenkin on nähty, että suunnitelmien tarkastaminen on järkevämpää kaikille osapuolille kuin valmiin tuotteen tarkastaminen ja mahdollinen toteaminen kelvottomaksi jälkikäteen. Valvonta on YTolla näiden lausuntojen valossa perinteisesti keskittynyt tekniseen näkökulmaan ja teknisiin suunnitelmiin toteutuksen valvonnan sijaan.

Huomionarvoista on, että kaikkien haastateltujen luonnehdintoja valvontamallista ei voisi sitaattien muodossa esitellä, sillä niissä käsiteltiin oman toimiston kautta valvonnan luonnehdintaa, jolloin vastaajan anonymiteetti kärsisi tai sitaatti tulisi muokata hyödyttömäksi. Tämä osoittanee oman toimiston asiantuntemusalan ulkopuolisen näkemyksen muodostamisen haasteellisuutta

kuten Ylönenkin (2015) on kuvannut. Toimialan erilaisten substanssien yhdistäminen kokonaisuudeksi on haasteellista, sillä kukin tekniikan ala luo hyvin yksilöllisen suhtautumisen valvontaan. Tämä näkyi aineistossa haasteena kuvailla valvontamallin ja valvonnan luonnehdintaa koko osaston perspektiivistä. Kokonaiskuva valvonnan tilasta eli oman roolin suhteutuminen valvonnan kokonaisuudessa ei ole kaikille välttämättä selvää. Edellisiin sitaatteihin verrattuna seuraavassa tiedostetaan valvontamallin korostavan yksityiskohtaiseen valvontaan taipuvaista tarkastamistyyliä.

*”[K]yllä aika hyvin keskitytään siihen mikä turvallisuuden kannalta on oleellista. - - voitaisiin mennä enemmän siihen suuntaan, että annettaisiin enemmän tavoitteita ja vähemmän tarkkoja vaatimuksia. - - meille tulee hirveän paljon erilaisia dokumentteja ja sitten me keskitytään lukemaan niitä miettimättä miten tämä liittyy siihen isompaan kokonaisuuteen, eli miksi tämä dokumentti on nyt tärkeä - -. Tässä meillä olisi parantamisen varaa.”*

*” - - meidän säännöstö on enemmänkin pikkutarkan ja tällaisen tavoiteorientoituneen koulukunnan välimaastosta. Toivoisin, että se olisi lähempänä tavoiteorientoitunutta mallia. Ohjeistus on kyllä hyvin laajaa ja aika yksityiskohtaista, vaikka koitettiin säännöstöuudistuksessa tuoda yleisemmälle tasolle - - vielä paljon määrätään hyvin tarkasti miten asiat pitää tehdä. Siinä on tavallaan, jopa pikkusen erilaisia malleja liittyen tai riippuen siitä mitä me valvotaan. - - Hyvin tarkastava malli toimii ja pitkälle määritelty malli - - ”*

Näistä kommentteista voitaisiin olettaa valvontamallin olevan hienojakoiseen ja pikkutarkkaan säännöstöön nojaavaa. Valvonta saattaa ajautua tarkastelemaan syvällisesti ja hitaasti asioita, jotka eivät turvallisuusmerkitykseltään olisikaan tämän kaiken ajankäytön arvoisia. Näyttää siltä, että mallin toivotaan suuntaavan valvontaa enemmän laitostasolle sekä järjestelmien ja organisaation toiminnan tasoille. Ohjeisto näyttää ohjaavan valvontaa vastakkaisesti vastaajien toiveiden kanssa. Valvonnan sijoittumista äärlaitojen välille pohdittiin myös. Nykyisen mallin koettiin olevan ikään kuin hybridi, jossa valvontaa on paljon keskittynyt tekniseen puoleen, mutta myös luvanhaltijan toimintaan. Haasteellisena koettiin jatkoa ajatellen miten painottaa valvontaa äärlaitojen välillä. Teknisen puolen vahva painottaminen voi aineiston mukaan valuttaa vastuuta viranomaiselle kun tarkastaminen menee liian syvälle ja pieniin asioihin. Jos valvonta painottuu vahvasti menettelyiden tarkastamiseen käytännön todentaminen jää pois. Jonkinlainen tasapaino äärlaitojen välillä nähtiin hyvänä.

*”[T]ämä valvontamalli, minkä näen tässä YTolla se ei välttämättä vastaa ihan täysin sitä valvontamallia mitä toivoisin. Se on hyvin tekniskeskittynyt. Eli fokus on hyvin paljon laitoksen teknisessä kunnossa. Viime vuosina on puhuttu paljon siitä että organisaatio ja ihmiset on se, jotka sitä laitosta käyttää ja sitä pitää valvoa ja sitä valvontaa on lisätty. - - ”*

Aineistossa on monimuotoisia näkemyksiä valvontamalliin liittyen. Yleisluontoisena havaintona näyttäisi siltä, että varsin monesta kommentista huokuu halu uudelleen fokusoida valvontaa ja muuttaa tapoja tehdä sitä. Vahvasti asiakirjatarkastuspohjaista toimintaa ei nykyisessä työmäärässä ja olosuhteissa koeta enää toimivaksi ratkaisuksi laajassa mittakaavassaan. Näistä lainauk-

sista voisi päätellä YTON tämän hetkisen valvontamallin olevan jonkinlainen sekoitus Prescriptive-mallia, jossa viranomainen määrittelee tarkat vaatimukset luvanhaltijan toiminnalle. Sekoituksessa näkyy myös mielestäni Process-based- mallia, jossa viranomainen määrittelee keskeisiä prosesseja, joilla luvanhaltija saavuttaisi turvallista toimintaa, erityisesti tätä puoltaa organisaation toiminnan valvonnan lisääminen viime vuosina. Myös Self-Assessment-mallia on havaittavissa liittyen asiakirjatarkastuksen suosioon kun kyseessä on luvanhaltijan itsensä tuottamia dokumentteja ja arvioita toiminnastaan tiedoksi tai hyväksyttäväksi YTOLle. (NEA 2014, 25-27.)

## **Päähavainnot**

- Yleisenä käsitteenä valvontamalli ei ollut haastateltaville tuttu eli ei ole luultavasti sellaisenaan osa arkikieltä osastolla. Käsite ymmärrettiin, joko lainsäädännön ja ohjeiston kokonaisuutena, tai tapana tehdä valvontaa eli YTON tapauksessa asiakirjatarkastukseen painottuvana valvontana. Mallia haluttiin muokata, eikä sen koettu palvelevan valvonnan tarpeita tällä hetkellä parhaalla mahdollisella tavalla.
- Valvonnan fokusoiminen ja tasapainottaminen organisaation toiminnan ja järjestelmien sekä teknisen tuotteen valvonnassa tuntuu olevan epäselvä. Valvonnan nähtiin myös painottuvan keskeisesti suunnitteluun eli luvanhaltijan suunnitelmien todentamiseen.
- NEA (2014) mallien osalta YTON valvontamalli näyttäytyy Preciptive- ja Process-based -mallien sekoituksena. Mallia ei näytetä valinnee tietoisesti, vaan siihen on ajauduttu. Mallittomuus on nähty ratkaisuna, jotta voidaan olla joustavia. Mallittomuus on kuitenkin johtanut aineiston valossa valvontatapoihin, jotka eivät olekaan parhaita mahdollisia. Kriteereihin nähden valvonnan kehystä voisi selkeyttää ja hyödyntää malleja valvonnassa tietoisemmin.
- Valvontamalli näyttäisi sijouttuvan kulttuurin kolmella tasolla tiedostamattomaan perusoletusten osioon eli valvontaa toteutetaan suhteellisen automaattisesti perustuen nykyiseen säädöspohjaan, kun taas valvontaa hyödyttävämpää olisi muodostaa tiedostettu kehys keskimmaisella kulttuurin tasolla tietoisesti jäsennettynä toimintaa tietoisemmin ohjaavana mallina. (Schein 1992, 2006.)
- *Alateemat: valvontamallittomuus, ei-tietoinen malli, teknispainotteinen malli, uudelleen fokusointi*

### **4.1.1 Valvontamallin ideaali kehityssuunta**

Tässä osiossa esitellään aineistossa esiinnousseita ajatuksia siitä, millainen ideaali valvontamalli YTOLla olisi vastaajien mukaan. Ideaalimallin suhteen haastateltavat pohtivat, miten tulisi valvoa ja millaisilla luvanhaltijan tasoilla valvotaan (rakenteet ja laitteet, laitos ja järjestelmät sekä

organisaation toiminta). Aineiston mukaan näkemyksiä on monia, mutta yhteisiäkin teemoja löytyy moneen muuhun teemaan verrattuna paljon.

### Kriteerit

Tämän osion kriteerinä on dokumentissa (NEA 2014, 13) esitetty vaatimus turvallisuuden fokuksinnista ja oikeanlaisesta kulttuurista. Näiden kriteerien valossa valvonnan ja sen mallin tulee edesauttaa fokuksimaan turvallisuuden valvonta. Yleinen kyseenalaistaminen ja halu kehittyä viranomaisena ovat myös kriteereissä tärkeitä. Kriteerinä toimivat myös tietenkin dokumentissa esitellyt valvontamallit.

Ideaalia valvontamallia kuvattiin yläjuoksuun kohdentavaksi:

*”No ainakin me oikea-aikaisesti puututtaisiin asioihin. Tavallaan otettaisiin kantaa oikeassa vaiheessa. Ennen kuin on tehty ratkaisuita laajemmista kokonaisuuksista tai sanotaan ylätason asioista, että ennen kun niitä on tehty meidän ei pitäisi mennä sinne detailjeihin. - -”*

*”[I]deaalimaailmassahan me olisimme ’yläjuoksulla’ valvomassa ennen kuin mitään tapahtuu. Tarkoitetaan sitä, että tarkastelisisimme prosesseja. Mutta näkisin että jonkunlaista laadunvarmistusta, enemmän ehkä pistokoemaista sinne lopputuotteeseen voisi suunnata.”*

Edellisistä lainauksista voi tulkita, että tällä hetkellä YTOlla koetaan valvonnan sijoittuvan liian ”alajuoksulle”, eli tarkastetaan asioita, jotka eivät välttämättä ole relevantteja turvallisuudelle tai valvotaan liian myöhäisessä vaiheessa. Valvontaa kohdennettaisiin ideaalissa valvontamallissa prosessi- ja periaatetasolle, jolla tarkoitetaan organisaatioprosesseja sekä laitossuunnittelua. Aineistossa kerrottiin organisaatiotason valvonnan lisääntyneen osastolla viime vuosina. Nyt valvonnan pääpainoa on ollut paljon rakenteiden ja laitteiden eli lopputuotteen valvonnassa. Esimerkiksi ehdotettiin, että tarkasteltaisiin muutamia valikoituja menettelyitä yllätyksenomaisesti, eikä kaavamaisesti, joka toinen vuosi kuten henkilöstöresurssien riittävyyttä tehtävässä x. Tällöin luvanhaltijan kannattaisi, jopa enemmän panostaa omiin ohjeistuksiinsa ja toimintatappoihinsa, koska ei olisi niin ennustettavaa, mitä heiltä tarkastetaan.

*”Tällä hetkellähän meillä ei käytetä sitä Graded Approach lähestymistapaa niin voimakkaasti vielä. Edelleen toimistoilla on ne omat asiat ja nyt on pikkuhiljaa sitä mallia yritetty ajaa eteenpäin. Mutta se ei vielä ihan täysin ehkä ole iskostunut. - - monesti on käytetty aikaa tiedoksi tulleisiin papereihin, mitkä voi antaa vaan mennä. Nykyisessä työkiireessä on kaikki ymmärtänyt että jotain on pakko jättää väliin.”*

*”[M]eidän pitää turvallisuuteen vaikuttavien toimintojen tietysti priorisoida. - - Meidän pitäisi nimenomaan karsia sitä teknisen tuotoksen valvontaa ja silleen niiltä osin keskittyä siellä siihen turvallisuustärkeimpään ja katsoa yleisemmin ja laajemmin sitä toimintapuolta.”*

Greidaamisen tehostaminen ja valvonnan kohdentaminen vähemmän teknispainotteisesti nähtiin keskeisenä ideaalivalvonnalle. Nämä voisivat olla keinoja tasapainottaa työmäärää. Keskeisenä mainittiin myös, ettei jatkossakaan lipsuta liian yksityiskohtaiseen valvontaan ja siten valuteta



luvanhaltijan vastuuta tahtomatta viranomaiselle. Ideaalivalvonnassa ajateltiin olevan myös enemmän aikaa laitospaikalla tapahtuvalle valvonnalle. Kiteytettynä vaikuttaisi siltä, että yksityiskohtaiseen teknispainotteiseen asiakirjavalvontaan nähdään tarpeen tulla muutos, joka ohjaisi valvontaa ideaalimallissa järjestelmien ja organisaatiotoimintojen tasolle kokonaisvaltaisemalla näkemyksellä. Aineiston perusteella tällä hetkellä turvallisuusmerkityksen ymmärryksessä korostuu valvonnan kohdentaminen laajempaan periaatetason valvontaan ennemmin kuin totuttuun pienempien asioiden tarkkaan selvittämiseen. Eli luvanhaltijan toiminnan ja prosessien tarkastelun lisääminen teknisten ”nippeleiden” sijaan nähdään relevantimpana kokonaisvalvonnan kannalta tulevaisuudessa.

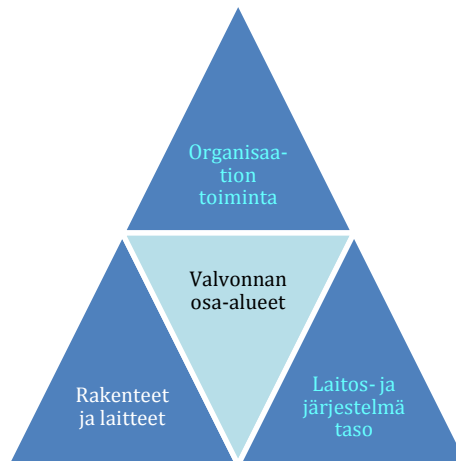
*”Mikään ei estä valvomasta konkreettisesti tarkastamalla tai tekemällä yleisvalvontaa tai tekemällä asiakirjatarkastuksia. Joskus ehkä koetaan YVL-ohjeet meille itsellekin rajoittavaksi. Niiden ei pitäisi sitä olla. Hyvä valvonta on sellaista, että me katsotaan aika silleen tapauskohtaisesti miten on järkevintä valvoa. Tarkoitin Graded Approachia. Jos on kyseessä uusi luvanhakija, niin se vaatii meiltä proaktiivista valvontaa ja ohjaustakin. Tarkoittaen käytännössä - - enemmän keskustelua, kuin mitä olemassa olevat luvanhaltijat tarvitsevat. Ei me voida uuden luvanhakijan tapauksessa vaan katsoa sitä lopputuotetta että tuliko siitä hyvä vai ei. - - hyvää valvontaa on joustavasti reagoiva proaktiivinen organisaatio.”*

Ideaalia valvontaa ja sen mallia kuvailtaessa korostuu selkeästi prosessimaisuuteen keskittyminen, oikeanlainen kohdentaminen eli greidaaminen (GA, Graded Approach) ja joustavuus valvonnassa. Valvonnan toivotaan olevan joustavampaa eli kaikkia luvanhaltijoita ei tarvitsisi katsoa saman staattisen sapluunan lävitse. Tässä kohtaa tietenkin herää ajatus, miten olla joustava ja kohdentaa valvontaa luvanhaltijankin tarpeiden mukaan keskeisimpiin tekijöihin ollen samalla tasapuolinen viranomainen. Tässä valossa keskeisimmiksi NEA (2014, 26) valvontamallien vaihtoehtoja tulevaisuuden haavekuviin nousee Case- and facility-based -malli ja Risk-informed -malli. Case-malli edellyttäisi luvanhaltijalta yksilöllisemmin luvanhaltijakohtaisesti laadittuja vaatimuksia ja valvontaa. Tähän malliin liitetään vahvasti joustavuus, mutta toisaalta sen haittapuolena nähdään valvonnan mielivaltaisuus ja epäjohtonmukaisuus eli miten vaalia tasaveroista luvanhaltijoiden kohtelua, jos heidän tarpeensa ovat kovin erilaisia. Prosessimallisissa viranomaisissa määrittelee, millaisia prosesseja luvanhaltijan tulee toiminnassaan laatia ja toimeenpanna. Tämän mallin nähdään luovan syvällistä ymmärrystä luvanhaltijoiden suoriutumisesta. Haasteellista kuitenkin on vaadittujen prosessien hahmottelu ja arviointi. (NEA 2014, 26-27.) Kuitenkin aineiston perusteella voi päätellä, että näiden mallien jonkinlainen hybridi voisi kuvastaa YTON valvonnan ideaalia. Case ja Risk -mallien yhdistelmä voisi vastata valvonnan tarpeisiin, jolloin erityisesti pyritäisiin huomioimaan sekä luvanhaltijoita että valvonnan tarpeita yksilöllisemmin ja tehokkaammin painottaen turvallisuusmerkittäviä valvontakohteita riskitietoisesti, mikä voisi auttaa resurssien allokoinnissa.

Aineistossa nousi esiin myös vaatimuspohjaisuuden kehittyminen tarkastusten laadinnassa. Ideaalille valvonnalle keskeisenä korostettiin, ettei tarkastuksia rakenneta tarkastajien oman mielenkiinnon mukaan, vaan taustalla on aina nähtävissä YVL-vaatimukset, joita vasten tarkastusta tehdään. Tämä on valvonnan laadukkuuden ja yhdenmukaisuuden kannalta oleellista. Tämä nähtiin oikeasuuntaisena kehityksenä, jota pitää edelleen edistää. Suurena linjana aineistosta nousee esiin halu ja tarve joustavuudelle ja valvonnan kohdistaminen turvallisuuden kannalta merkittävimpiin asioihin. Aineistosta voi päätellä, ettei valvonnan mallin pohtiminen ole välttämättä osa organisaation päivittäistä keskustelua. Osasto saattaa olla niin työllistetty valvonnan työkuormasta ja työn organisoinnin tavoista, ettei valvontamallin kehittämiseksi riitä tarpeeksi resursseja päivittäisessä työssä. Tällainen tunnelma ainakin tulee kun ihmisillä ei ole selkeää ja kovinkaan yhdenmukaista kuvaa valvontamallista YTolla. Keinotekoisista NEAn mallia ei tietenkään tarvitse alkaa jalkauttamaan YTOlle, mutta näyttäisi tarpeelliselta osastonlaajuisesti kehittää selkeää kuvaa siitä, millaista valvontaa halutaan ja millaisin toteutuksen painotuksin, jotta se tasaisi tarkastusten syvyyttä ja ajankäytönhallintaa halutulle tasolle.

## **Päähavainnot**

- Valvonnan ideaalissa valvontaa tehtäisiin enemmän periaatetasolla eli todennettaisiin luvanhaltijan menettelyitä runsaiden laitetasoasiakirjatarkastusten sijaan. Aineistossa todettiin ideaalivalvonnan sisältävän jopa enemmän laitospaikalla tapahtuvaa valvontaa sekä ns. lopputuotteeseen kohdistuvaa pistokoemaista valvontaa.
- NEAn (2014) valvontamalleista YTON ideaalin valvontamallin toivottaisiin olevan Process, Case ja Risk -mallien hybridi. Erilaisissa valvonnan kohteissa voidaan painottaa eri mallien ominaisuuksia.
- Kriteerin ominaisuuksien kannalta (NEA 2014, 13) turvallisuuden uudelleen fokusoinniksi ja valvonnan mallin kehittämiseksi YTolla on näkemyksiä, mikä myös kuvastaa oikeanlaista viranomaiskulttuuria eli kykyä kyseenalaistaa ja halua kehittää omaa toimintaa. Osaston kehittämisestä keskustellaan itsearviointipäivissä. Osallistamisen haasteita voinee olla, jos ihmiset eivät kaikki saa tuotua ajatuksiaan esille.
- Alateemat: *greidaaminen, joustavuus, vaatimuspohjaisuuden luoma yhdenmukaisuus, oikea-aikaisuus, fokusointi laitos- ja järjestelmä sekä organisaation toiminnan tasolle*



*Kuvio 4. Kuvassa havainnollistetaan valvonnan kohdentamisen osa-alueita laitospuolella. Aineiston perusteella valvonnan kolmesta osa-alueesta jatkossa valvonnan mallin toivotaan painottavan hieman enemmän organisaation toiminnan ja laitos- sekä järjestelmätasojen valvontaa. Seuraavassa teemassa lisää valvonnan kohdentamisesta.*

#### **4.1.2 Valvonnan kohdentaminen ja priorisointi**

Tämä teema-alue tulee vahvasti läpi aineiston muissakin teemoissa. Luvussa avataan, miten valvontaa aineiston perusteella halutaan kohdentaa ja millaisia priorisointeja voisi olla tarpeellista tehdä.

##### **Kriteeri**

Tähän teemaan voidaan liittää kriteeriksi seuraavia osioita NEA dokumentista:

- Kulttuuri fokusoituu turvallisuuteen.
- Vahva organisatorinen kyvykkyys eli ohjaako johtamisjärjestelmä ja johtaminen sitä, mitä tulisi valvoa.
- Tehokkuuden kriteerin voi liittää myös tähän osioon, eli hoitaako viranomaisen tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti turvallisuudesta tinkimättä. (NEA 2014, 13, 17-20.)

NEA kriteeristön mukaan voidaan tulkita, että valvonnan kohdentaminen ja priorisointi liittyy oleellisesti edellä mainittuihin tekijöihin viranomaisvalvonnassa. Voisi myös nähdä, että valvonnan tavoitteiden kanssa sopivan mallin soveltaminen auttaisi tässä osa-alueessa.

Tämä on teema, jonka sisällä on nähtävissä monia näkemyksiä. Seuraavassa lainauksessa haastateltava kuvailee valvontamallin kannalta toivottavaa olomuotoa valvonnan kohdentamisen suhteen.

*”[M]e kohdennetaan erityisesti sinne mikä on turvallisuuden kannalta erityisen tärkeää. Ja pystyttäisiin sieltä tunnistamaan asioita, jotka vaatii sitä erityistä kohdentamista - - valvontamalli olisi sen verran joustava, että me voidaan mukauttaa sitä. Ettei se ole sitä,*

*että tehdään kaikki samalla tavalla vaan nimenomaan voidaan kohdentaa sen mallin puitteissa.”*

Ajatus tarkoittanee sitä, että valvontaa ei kaavamaisesti jokaisessa tilanteessa toteutettaisi saman raamin mukaisesti, jos valvonnan tarpeet ovatkin erilaisia eri luvanhaltijoiden laitosten tai hankkeiden elinkaaren eri vaiheissa. Eräskin haastateltavista korosti, ettei STUKiin sopisi edes NRC:n eli Yhdysvaltojen ydinalan viranomaisen tyyppinen toimintatapa, jossa tietyn tarkastuslistan mukaan tarkastetaan tilanteesta riippumatta tietyn protokollan mukaisesti. Luvanhaltija oppisi, mitä odottaa eikä YTolla ole sellaisia resursseja, joilla kohdentamista miettimättä voitaisiin valvontaa toteuttaa ikään kuin staattisen lukujärjestyksen mukaisesti.

Valvonnan kohdentaminen oikea-aikaisesti ja priorisointi ei välttämättä aina onnistu halutusti. Vähemmän tärkeitä KTO-tarkastuksia on harvennettu, työmäärän vähentämiseksi ja yritetty priorisoida. Kuitenkin erään haastateltavan mukaan jotkut harvemmin tehtävät tarkastukset ovat, jopa laajentuneet linjauksen tarkoituseristä huolimatta. Taustalla voi olla asiantuntijoiden ja tarkastajien tunnollisuus, jonka vuoksi tarkastus toteutetaan tarvittua syvemmin. Aineiston perusteella tunnollisuus ja kokonaisuuden ymmärtäminen vaikuttavat oleellisilta tekijöiltä, jotka yksilötasolla vaikuttavat tehtäviin priorisointeihin ja kohdennuksiin valvonnassa.

Havaittavissa on, että YTON ylätasolta yritetään ajoittain linjata valvonnan prioriteetteja työtaakan keventämiseksi ja kohdentamiseksi turvallisuusmerkityksellisimpiin tekijöihin. Yksittäisen tarkastajan omat näkemykset ja tunnollisuuskin saattaa silti ajoittain ohjata tarkastusten ja valvonnan kohdentamista sekä työtuntien käyttöä vahvemmin. Eikö tieto linjauksista valu YTON johdosta tarpeeksi selkeänä tarkastajatasolle, vai eikö linjauksista välitetä ja luotetaan omaan näkemykseen oman asiantuntija-alueen suhteen? Toisaalta ovatko linjaukset haastavia toteuttaa käytännössä jostakin syystä? Tämä on mielenkiintoinen havainto, eikä aineiston perusteella voida sanoa sen tarkemmin syitä asiaan. Keskijohdon roolia voisi olla aiheellista kirkastaa YTolla. Heidän tulisi saada jalkautettua johdon yleistasonlinjauksia alemmille tasoille töitä organisoimalla ja suuntaamalla oikein. Selvää kuitenkin on, että valvonnan kohdentaminen ja priorisointi ei ole osaston laajuisesti päämääriltään aina selvästi viestittyä tai sisäistettyä.

Valvonnan kokonaiskuva kaipaa tarkennusta:

*”- - Me ollaan hyviä keksimään itsellemme lisää töitä. Me katsotaan, että tuosta ja tästä jatkossa edellytetään enemmän, miettimättä, mitä se oikeastaan tarkoittaa sen kokonaisuuden kannalta.”*

*”[S]e pitää konkretisoida, mikä se lopputavoite on. Eikä vaan niin, että yleisellä tasolla katsokaa jotain. - - ”*

Selvää on, että valvonnan kohdentaminen turvallisuusmerkityksellisesti ja oikea-aikaisuus vaatii lisää kehittämistä. Nämä huomioid nousevat aineistossa vahvasti esiin. Resurssit eivät riitä kaiken perinpohjaiseen tarkastamiseen YTolla, eikä kaikkea tarvitse edes samalla volyymillä katsoa, sen monet haastateltavista totesivat. Aineistosta voi päätellä Ogulin (1978) esittämien olosuhdetekijöiden vaikuttavan ainakin resurssien muodossa valvonnan toteutuksen muovaamiseen. Resurssien ja vastaavien olosuhdetekijöiden puitteissa pohditaan millainen valvonta on tarpeellista. Valvonnan lopputavoitteen kirkastaminen luvanhaltijakohtaisesti voisi auttaa kohdentamisessa. Haastatteluista havaitaan, että ihmiset tunnistavat tarpeen valvonnan priorisointiin. Graded Approach on tiedostettu väline tähän turvallisuusmerkitykselliseen priorisointiin, mutta silti todetaan, että työmäärä on suuri ja priorisointi on hankalaa päivittäistyössä. Akuutit tapaukset ovat erikseen ja ne hoituvat aineiston perusteella hyvin. Joillakin osaamisalueilla työmäärä yksinkertaisesti voi olla liian suuri, eikä greidaaminen toimi sen vuoksi. Valvonnan kohdentamisen osalta hyvänä asiana mainittiin se, että YTolla ei olla taivuttu luvanhaltijan toiveisiin tarkastuslistoista, jotka olisivat luvanhaltijankin tiedossa. Tähän ei suostuttu ja hyvänä siinä nähtiin vapaus kohdentaa valvontaa niin sanotusti listan ulkopuolelle niin tarvittaessa eli joustavuudesta on saatu pidettyä kiinni.

Valvonnan kohdentamisessa ja asioiden priorisoinnissa aineistossa näkyi näkemyseroja sukupolvien välillä. Haastateltavat luonnehtivat, että vähemmän aikaa talossa olleille olisi helpompaa karsia valvottavia asioita kuin vanhemman polven tarkastajille. Perusteluna esitettiin, että he, jotka ovat työskennelleet YTolla hyvin pitkään jo ennen uusia laitoshankkeita ovat tottuneet verkkaisempaan työtahtiin ja siihen, että omankin mielenkiinnon mukaan eri asioihin ehti paneutumaan enemmän. Osa haastateltavista taas oli sitä mieltä, että nuoremman polven YTO-laiset eivät ehkä aina osaakaan kohdentaa valvontaa parhain mahdollisin tavoin. Tässä nähtiin, että nuorempien tarkastajien lyhyempi kokemus ajaa helpommin YVL-ohjeiden kirjaimelliseen tarkasteluun ja pikkutarkkuuteen, koska työskentelyn suuntaamista ei ohjaa vuosien kokemuksen muovaama kokonaiskuva valvonnasta. Tästä voidaan päätellä, että valvonnan kohdentaminen voi riippua yksilön asiantuntijuuden tasosta, tunnollisuudesta, kokemuksesta ja näkemyksistä. Positiivisena asiana nähtiin, että YVL-ohjeiden uudistuksessa on nähtävissä nykyisen tavan eli liian yksityiskohtaisen syventymisen kyseenalaistamista.

*"[V]aatimuspohjainen ajattelu, sitä on tänne ajettu ennenkin eli on joku YVL-vaatimus mihin meidän tarkastustoiminta nojaa ja katsotaan sen täyttyminen. Halutaan ymmärtää yhteys siihen meidän säännöstöön, - - ettei lähdetä harhapoluille. Olisi selvää aina, että meillä on vaatimus mihin meidän tieto, tai halu tietää pohjautuu ja sitten varmistetaan, että vaatimus täyttyy, että olisi tehokasta ja suoraviivaista toimintaa."*

*"[V]aatimuspohjainen lähestymistapa olisi osa tätä [valvonnan kohdentamista]. Priorisoinnin pitää tulla johtotasolta ja käytännössä se edellyttää että esimerkiksi eri projektiryhmät tai käyvien laitosten valvontapäälliköt ottaisivat projektityypistä roolia eli hahmottelisivat valvonnan tarpeita etukäteen. Ei johtajatkään voi linjata jos ne eivät tie-*

*dä, että on tulossa linjaustarve. Tämä edellyttää paljon kommunikaatiota osaston sisällä johtajien ja alemman tason välillä. - - ”*

Nähtävissä on selkeä linkitys valvonnan kohdentamisessa, johtamisessa ja kommunikaatiossa. Ilman johtamisen linjaa ei voi kohdentaa, toisaalta ilman kommunikaatiota ja keskustelua siitä, mitä on tärkeintä valvoa, ei voida linjata. Valvonnan kohdentaminen näyttää tarvitsevan jatkuvaa pohdintaa ja kommunikaatiota siitä, mihin olisi oleellista suunnata huomiota.

*”[E]delleen pitäisi jalkauttaa tätä Graded Approach -käsitettä ja ohjeistusta integroiden tähän valvontaan. - - kyllä se varmaan vaatisi vielä jatkuvaa ahkeraa muistuttelua ja kouluttamista. Asiakirjatarkastus ja muu niin se on johtajien ja toimistopäälliköiden tehtävä linjata.”*

Ilmeisesti YTV-ohjeiden uudistuksen myötä tarkoitus olisi jalkauttaa GA-periaatetta käytännön tason ohjeistoon vielä tarkemmin. Aiemmista lainauksista voi huomata, että valvonnan kohdentamisessa ja priorisoinnissa on haasteita YTolla. Lähes kaikki haastateltavat näkivät asiassa haasteita. Tämä on selkeästi tärkeä aihe YTolaisille, koska kaikilla siihen riittää kommentoitavaa. Valvonnan kohdentamisen haasteena ilmeni ihmisten tunnollisuus, jopa liiallisuuksiin mentäessä. Eräässä haastattelussa todettiin esimerkiksi, että työaikaa saatetaan turhan paljon käyttää toisinaan tarkastuksiin. Esimerkiksi kun saadaan todella hyvääkin materiaalia tarkastettavaksi ja kun mitään vikaa ei löydy, niin vähän jopa väkisin pyritään löytämään kommentoitavaa, jotta voisi tuntea tehneensä työnsä hyvin. Jotkut tarkastajat saattavat siis kokea, että heidän työnsä menee jopa hukkaan, jos tarkastuksissa ei löydykään mitään. Tässä voi nähdä, että kokonaiskuva ja kohdentaminen on haasteellista, koska senhän tulisi olla hyvä asia, että luvanhaltijan dokumentaatio on kunnossa ja voi siirtyä seuraavaan käsiteltävään asiaan. Turvallisuusmerkitys voi siis helposti unohtua jos tarkastajatasolla ihmiset unohtavat suhteuttaa oman positionsa kokonaiskuvaan.

Ulkoiset hankkeet ja muu hallinnollinen työ haastaa myös YTolla valvonnan oikeanlaista kohdentamista ja linjaamista:

*”Ulkopuolista sääntelyä valutetaan tänne - - Unohdetaan se maaliin pääseminen kun on hallinnollista taakkaa niin paljon. Fokus unohtuu.”*

*”[V]alvontakulttuurin rinnalla on muitakin asioita, joita pitää tehdä. - - Tulee erinäisiä projekteja, jotka kilpailee valvonnan kanssa, se voi olla joku ajankohtainen projekti, joka tulee tai se voi olla kilpaileva projekti lainsäädännön aiheuttamana tai jonkun hallinnollisen määräyksen aiheuttama projekti.”*

Haastatteluaineiston ohella havaintolokissakin on huomiona, että ulkoiset hankkeet, ovat ne sitten valtiohallinnollisia tai asiantuntijapalveluiden myymistä muille toimijoille, nähtiin valvontaa haastavina. Valvonnan ulkopuoliset hankkeet vievät resursseja, mikä taas viivästyttää osaston sisäistä kehittämistä. *”Hommat omassa pesässä ei ole valmiita ja sitten hoidetaan muiden vastaavat työt”* eli klassisesti suutarin lapsella ei ole kenkiä –tyyppinen tilanne. YTolla on

asiantuntemusta ja osaamista, joten se on kyvykäs konsultoimaan kansainvälisesti ydinalan organisaatioita, mutta omien tehtävien kehittäminen ohessa hidastuu aineiston perusteella.

*”[I]hmisillä on kiire. Ihan asiantuntijasta sinne korkeimpaan johtajaan asti. - - Työmäärä on kasvanut laitoshankkeiden myötä. - - ei ehditä kehittämään omaa toimintaa. - - Kun ei enää asiantuntijoita haluta pistää tekemään lisää niin esimiehet tekevät ja johtamiselta menetetään aikaa. Se on kierre, kun sieltä johtamisesta lähtee aikaa pois niin sitten asiantuntijat tarkastelevat vähän kaikkea, koska kukaan ei anna mandaattia, mitä kannattaisi katsoa tarkemmin. - -”*

Kiire ja selkeän valvontamallin puute muovaavat aineiston perusteella valvonnan paletin hajanaiseksi ja yksittäisen ihmisen omat intressit sekä kiinnostuksen kohteet pääsevät vaikuttamaan valvonnan suuntaamiseen ja siihen kuinka paljon mihinkin osa-alueisiin työaikaa resursoidaan. Analyysin edetessä lukijan on aiheellista muistaa, että YTolla pääasiassa asiat sujuvat hyvin ja tehdään oikeita asioita valvonnassa. Tämän tyyppisessä tutkimuksessa ja haastatteluissa ylikorostuu jatkokehittämistä kaipaavat asiat ja kriittinen näkökulma tarkastajakunnan ollessa itsekriittisiä ja tarkkoja. Ratkaisuna kohdentamisen haasteisiin ehdotettiin esimerkiksi tarkempaa mittaamista ja tarkastelua sen suhteen, millaisessa vaiheessa luvanhaltijat ovat elinkaarellaan, jolloin valvonnan suuntaamista ja resursointia voisi parantaa. Toisaalta mittaamisen lisääminen veisi resursseja päätehtävästä. Ehdotuksen mukaisesti projektit ja uudet luvanhakijat saisivat enemmän ja joustavammin resursseja, kun taas vakaassa tilassa olevat käyvät laitokset eivät tarvitse niin paljoa valvontaa. Vuosihuoltovalvontaa voisi vähentää ja valvonta voisi kehittyä pistokoemaisempaan suuntaan kaavamaisen KTO-ohjelman sijaan.

Valvontaresurssien liikuttelu voisi olla tehokkaampaa turvallisuusmerkityksellisten kohteiden mukaisesti tällaisen mallin mukaisesti. Keskeistä olisi huomioida myös, ettei esimerkiksi valvonnan kohdentamisen epäonnistuessa ajauduta sivuraiteille kokonaisturvallisuuden kannalta ja sidota myös luvanhaltijan resursseja hoitamaan vaatimuksia, jotka eivät ole isossa kuvassa merkityksellisiä. NEA-kriteerit (2014) huomioiden, aineistosta voidaan päätellä valvontamallin selvennystarpeiden haastavan valvonnan kohdentamista turvallisuusmerkityksellisesti koko osastonlaajuisesti. Tämä hankaloittaa osaltaan tehokasta viranomaistoimintaa. Tämän teeman osalta on havaittavissa kehittämistarve, jolle aineisto tarjoaa haastatteluita ja havaintolokia myöden näyttöä. Eri valvonnan osa-alueiden turvallisuusmerkityksen kirkastaminen voisi auttaa kohdentamista.

## **Päähavainnot**

- Valvontamallin selvennystarpeet haastaa valvonnan kohdentamista turvallisuusmerkittävimpiin tekijöihin. Akuutit asiat luonnollisesti priorisoidaan, mutta ns. saman turvallisuusluokan sisäiset asiat ovat hankalampia priorisoida.

- Toivottiin johdosta ja keskijohdosta tulevaa valvonnan priorisointeja koskevaa linjaamista ja sen tukemista mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Johto voi yleisemmällä tasolla linjata, mutta keskijohdon tulee pystyä soveltamaan yleislinjauksia oman alueensa substanssiin tukien tarkastajatasoa. Vaatimus pohjaisuus valvonnassa nähtiin hyvänä keinona yhdenmukaisemmin kohdentaa valvontaa.
- Kilpailevat työtehtävät ja valtiohallinnon vaatimukset nähtiin haastavina tekijöinä. Kiire estää valvonnan kohdentamisen seuraamista johtamisella, mikä voi johtaa tarkastajatasolla asiantuntijan vapauden käyttämistä toisinaan vähemmän merkityksellisiin valvonnan kohteisiin.
- NEA (2014) kriteerien valossa: turvallisuuden fokusointia haastaa tarkastajatasolla ajoittain kilpailevat työtehtävät ja johdon sekä esimiesten epäselvät linjaukset. Johtamiseen kaivataan lisää linjaamista ja päätösten tukemista priorisointien osalta. Kaikki organisaation tasot tulee saada ymmärtämään paremmin valvottava kokonaisuus, jotta omaa työtä osataan ohjata tehokkaammin.
- Alateemat: *valvonnan linjaaminen, valvonnan kokonaiskuva, vaatimus pohjaisuus, asiantuntijan vapaus*

#### 4.1.3 Valvonnan ohjeistus ja prosessi

Valvontamallin keskeinen osa on ohjeiston muodostama valvonnan ja sääntelyn kehys. Esimerkiksi jos valvonta on todella yksityiskohtaisiin vaatimuksiin nojaavaa, se ohjaa asiakirjatarkastukselle resurssipainetta, kuten tällä hetkellä YTOssa. Valvontamallia halutaan toisaalta viedä eri suuntaan tällaisesta toimintatavasta. Toisaalta YVL-ohjeisto edellyttää edelleen suurta määrää asiakirjoja luvanhaltijoilta tarkastettavaksi. Tässä teema-alueessa tarkastellaan aineistoa valvonnan ohjeisiin ja tarkastusprosesseihin liittyen - eli millaisia ajatuksia tämä aihepiiri haastelluissa herätti.

##### Kriteeri

Kriteereissä edellytetään selkeää ja johdonmukaista sääntelyä ja ohjeistoa. Ohjeistuksen tulisi olla koherenttia ja ymmärrettävää sekä yhteydessä viranomaisen tavoitteisiin. Johdonmukainen päätöksenteko on kriteeri, joka soveltuu tähän teema-alueeseen. Viranomaiselta edellytetään prosessien ja ohjeiston vakautta sekä kykyä ehkäistä valvonnan subjektiivisuutta. Organisaation kyvykkyyteen liittyy ohjeisto, joka systematisoi riittävästi valvontaa. (NEA 2014,17-18.)

Ohjeistoon liittyvästä aihepiiristä YTolla löytyy monenlaisia näkemyksiä. Aineiston mukaan osassa viranomaisohjeistoa (YVL-ohjeet) on haasteita ja päällekkäisyyksiä havaittavissa.

*”YVL-ohjeista nuo A. sarjan ohjeet ovat monimutkaisia. Saan palautetta luvanhaltijalta. He käyvät YVL-ohjeita läpi ja samoja asioita on mainittu toisessa ohjeessa hiukan eri sanoilla. - - On päällekkäisyyksiä ja ohjeisiin kerrotaan kaikenlaista.”*



*”[S]illoin kun nämä YVL-ohjeet julkaistiin 2013, koin että tulisi käynnistää uusi YVL-ohjeiden uudistusprojekti saman tien. Mutta olisi pitänyt heti lähteä sitä työtä tekemään. Nähtiin, että siellä täällä on puutteita tai jotenkin epäselvästi ilmaistu asioita.”*

Sisäinen toimintajärjestelmäohjeisto (YTV-ohjeet) koetaan melko raskaana:

*”No tosi hyvä, että ne valvonnan ohjeistukset on olemassa, mutta ne eivät ole sitä välttämättä sieltä tosielämästä. Kyllä niiden pitää olla olemassa ja ihmisten pitää tietää mistä ne löytyvät, mutta ei ole tarkoituksenmukaista, että ne olisivat ulkoa opeteltu ja niitä käytettäisiin joka päivä.”*

Näistä haastatteluista on aistittavissa ohjeiston tietynlainen selkiyttämistarve, laajuus ja se, ettei niiden välttämättä koeta aina auttavan tai raamittavan sitä tosielämän ja arjen työskentelyä. Mieleen tulee ensimmäisenä, että tämä on haaste valvonnan yhdenmukaisuudelle ja kohdentamisellekin, mitä käsiteltiin edellisessä luvussa. Jos esitettyjä sitaatteja peilaa NEA (2014) kriteereihin sääntelyn kehiksestä ja sääntelyn sekä valvonnan johdonmukaisuudesta, niin näyttää siltä, ettei ohjeisto tällä hetkellä onnistu kaikilta osin luomaan selkeää kehystä valvonnalle. Ohjeistoa on paljon ja sen päivityksistä parempaa tiedottamista toivottiin. Toisaalta, aineistossa tulee helpommin esiin kärkevimmat kritiikit ohjeistosta, jolloin ei voida päätellä isossa mittakaavassa ohjeiston toimivuudesta kaikkea. Aineiston mukaan tarkastusten kontekstissa ohjeistoa tulkitaan ja se pääsee joskus henkilöitymään. On luonnollista, että ohjeistoa tarkastellaan tulkinnan kautta, mutta ilmeisesti siihen toivottaisiin hieman enemmän linjakkuutta.

*”[T]ulkitaan niitä YVL-ohjeita eri tavalla. Siinä on tarkastajakohtaista näkemystä. Toimistopäälliköt olisivat ensimmäinen linjaava taho. Toiminta-ajatus siinä olisi, että he katsoisivat, että [vaatimukset] on tiettyssä linjassa sovittujen periaatteiden mukaan.”*

Aineiston mukaan vaatimus pohjaisuus eli YVL-ohjeiden vaatimusten parempi hyödyntäminen näkyy tarkastusten suunnittelussa ja toteutuksessa nykyään kuitenkin jo paremmin. Koetaan, että hyvän hallinnon mukaista on suunnitella tarkastukset siten, että tarkastus on vaatimusten mukaan perusteltu. Tällöin luvanhaltijakin pystyy seuraamaan, mitä heiltä edellytetään, kun tarkastukset ja vaatimukset sidotaan selvemmin toisiinsa.

*”Vaatimukset kirjoitetaan jo tarkastussuunnitelmaan, näin luvanhaltija ymmärtää, että mitä vaatimuksia vasten me katsomme - -. Jos tarkastuksella tulee joku juttu mieleen niin senkin voi selvittää, mutta on kuitenkin tällainen raami, mikä viestitään suunnitelman yhteydessä luvanhaltijalle selvästi. Siitä tulee keskinäinen luottamus, - - ettei tule yllätyksiä.”*

Vaatimus pohjaisuuden noudattaminen valvontatyössä ei kuitenkaan ole vielä täysin juurtunut osastolle yleiseksi toimintatavaksi, vaikka kehitystä on tapahtunut asian suhteen. Aineiston perusteella vaatimus pohjaisuuden jatkokehittäminen ja systematisoiminen nähtiin valvonnassa tärkeänä asiana. Tällä hetkellä vaatimus pohjaisuus näyttäytyy hyvänä toimintatapana. Kriteerienkin valossa vaatimus pohjainen läpinäkyvämpi valvonta näyttäytyy keinona osoittaa luotettavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta valvonnassa (NEA 2014, 17-20). YVL-ohjevaatimuksia haluttaisiin kehittää väljemmiksi, jotta niitä ei koettaisi viranomaistakin vel-

voittavaksi epärelevanttiin valvontaan. Tämä voisi keventää työmäärää YTolla ja helpottaa relevantimpaa valvonnan ja tarkastusten kohdentamista tapauskohtaisemmin, kun esimerkiksi asiakirjojen määrä vähenee. Näyttäisi siltä, että säännöstö on ohjannut hiljalleen asiakirjatarkastusta painottavaan valvontatyylisiin. Eri toimistojen osaamisalueidenkin valvonta on hyvin erityyppistä ja syvyistä, jolloin valvonnan tyyli ja painotuksetkin ovat työnkuvasta johtuen erilaisia. Ohjeisto ei välttämättä onnistu ohjaamaan kaikkien työskentelyä, koska osalla toimistoista valvonta on abstraktimpaa ja osalla hyvin konkreettista teknistä tarkastelua. Ohjeistoon voi myös vaikuttaa ulkopuoliset paineet ja kansainväliset ydinalanorganisaatiot. Kansainvälisen sääntelyn kehitys voi niin sanotusti velvoittaa muuttamaan YTONkin tapaa laatia ohjeistoa. Tämä on mahdollinen haaste, mutta toistaiseksi, ainakaan aineiston perusteella ohjeiston muovaaminen ei-haluttuun suuntaan ei johdu ulkoisista paineista, mutta se on tiedostettu mahdollisuus.

*"[S]e mitä tuolta kansainvälisiltä foorumeilta tulee IAEA:lta ja WENRAsta minkälaisia vaatimuksia sieltä esitetään. Näen sen, että me mennään liian yksityiskohtiin [ohjeistossa], ettei sielläkin mentäisi siihen suuntaan ja se pakottaa meidätkin toimimaan niin, pahentaen kierrettä."*

Seuraavaksi tarkastellaan tarkastusprosessin osalta, miltä aineiston mukaan tarkastaminen näyttää tämän hetken YTolla, mitä haasteita ja muita ominaisuuksia mahdollisesti kuvataan keskeisesti liittyvän tähän valvonnan osa-alueeseen.

*"Minun mielestä [tarkastukset] toimii hyvin pääsääntöisesti. Yksittäisiä [tapauksia] liittyy siihen, että onko meillä ollut tarpeeksi evidenssiä kun ollaan jotain vaatimuksia esitetty. Joskus olen miettinyt sitä että mentiinkö me liian pitkälle meneviin johtopäätöksiin jostain yksittäisistä havainnoista. - - ja jos ajattelee näitä laitteiden ja rakenteiden tarkastuksia - - on muutamakin tapaus, mistä ei olla pystytty mitenkään meidän tarkastuksilla estämään virheitä laitospaikalla."*

Edellisen sitaatin mukaan tarkastukset sujuvat yleisesti ihan hyvin. Aineiston mukaan esimies pystyy vaikuttamaan linjaamiseen osoittamalla tietäntyyppisiä tarkastuksia niihin sopiville tarkastajille. Toisaalta vaatimuspohjaisuus ei aina näy tarpeeksi vahvasti tarkastuksissa, eivätkä tarkastukset yksiselitteisesti estä virheiden tapahtumista laitospaikoilla. Vastuu turvallisuudesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä kuuluu lopulta luvanhaltijalle. Vaikka haastateltavat olivatkin tarkastuksiin suhteellisen tyytyväisiä, vastauksissa tulee esiin yksilökohtaisia eroja tarkastuksissa.

*"[E]ri henkilöt tekee erilaisella tavalla. Yksi henkilö on KTO-vastaavana ja haluaa, että tästä tehdään sellainen tarkastus, että käydään todella tarkkaan läpi asioita ja toinen on sellainen että tämä on tällainen kuulumistenvaihtotilaisuus. - - Luvanhaltijat sanovat joskus, että tarkastuksissa voisi - - tarkemminkin tarkastaa. Heiltä se vie resursseja kun ollaan tarkastuskäynnillä, niin olisi hyvä, että kunnolla sitten ne hyödynnetään."*

Tarkastusprosessin moninaisuus johtunee henkilöiden ja tarkastusten vetäjien toimintatapaeroista. Erojen nähtiin johtuvan yksilöllisistä ominaisuuksista. Yksilöllisten erojen karsiminen esimiestyöllä on haastavaa. Tarkastusten vaatimuspohjaisuutta kehitetään edelleen, se toivottavasti

auttaa tarkastusprosessin kehittämisessä. Vaatimuspohjaisuuden näkyminen vahvemmin tarkastussuunnitelmissa auttaisi systemaattisemmin kattamaan tarkastusohjelman vaatimustenmukaisuus. Nähtiin tärkeänä, että tähän sitouduttaisiin vielä vahvemmin, jotta kokonaiskuva tilanteesta tarkastusten jälkeen ei jäisi hajanaiseksi. Toisaalta kaikkea ei ole mahdollista ohjeistaa ja ohjeiden määrä on nyt jo suuri, tässä nähtiin keskeisenä työn ohessa prosessin oppiminen muilta tarkastajilta. Tässä on havaittavissa sama elementti, joka on havaintolokiin kirjattu: YTolla on aiemmin totuttu vapauteen tehdä työnsä itsenäisesti, miten parhaaksi näkee. Täten yhdenmukaistavat tarkastuskäytännöt, eivät välttämättä iskostu vahvasti toimintaa ohjaamaan tai se vie pitkän aikaa, että toimintakulttuuri muuttuu vielä enemmän tähän suuntaan. Aineiston perusteella yhteisen linjan ja sopivan keskitien löytäminen, jolla valvonnassa suunnilleen olisi hyvä pysyä näyttäytyykin keskeisenä tavoitteena. Osaston monimuotoisuus toimistojen tehtävissä ja asiantuntemusaloissa vaikuttanee valvontatyön luonteeseenkin, jolloin valvonnan keskitien hahmottelu osastolle on haasteellista.

Nämäkin sitaattit kuvaavat sitä, että tarkastusprosessiin on ohjeet, mutta käytännön työhön opitaan työuran varrella.

*"Täällä ei ole ollut sen suurempaa ohjeistusta itse tarkastustoimintaan. Tapana on ollut, että uudet henkilöt saa mentorin, joka on opettanut tälle uudelle omat tapansa tehdä tarkastusta."*

Monessa haastattelussa kerrottiin, että tarkastuksen käytännön tekemiseen ei ole ohjeistoa. Prosessin ohje on olemassa, mutta käytännön toteutus tulee oppia työtä tehdessä. Tämän voisi kuvitella olevan ainakin yksi syy tarkastusten monimuotoisuudelle niin hyvässä kuin pahassakin. Näin tarkastustapoihin jäänee liikkumavaraa ja sen vuoksi toteutustavat vaihtelevat.

*"[O]n selkeät mallit ainakin suunnittelun kautta, että mitä tarkastuksen suunnitelman pitäisi sisältää - - toimistopäällikön pitää kuitata [tarkastussuunnitelma] ennen kuin se menee vastaavalle käytönvalvontaan. Sillä tavalla tasalaatuisuus säilyy - - voidaan kiinnittää eritavalla eri asioihin huomiota ja painottaa eri asioita. Siinä tulee yksittäisen tarkastajan työskentelytapa esille, mutta ei se ole huono asia."*

Aineistossa kuvailtiin, että tarkastusprosessiin on kehitetty kalibroivaa linjausta toimistopäällikön tai ainakin käytönvalvontapäälliköiden toimesta tämän tarkastaessa tarkastuspöytäkirjat. Tarkastusprosessit käytännössä voivat aineiston perusteella olla vaihtelevia, yksilökohtaisia tyylieroja on. Asiaa ei kuitenkaan yksioikoisesti koeta joko hyväksi tai huonoksi, ehkä erilaiset toimintatavat riittävän yhdenmukaisina täydentävät toisiaan. Tarkastusmatkalle osallistuminen vahvisti havaintoa tarkastusten monimuotoisuudesta. Tarkastajaryhmä oli sitä mieltä, että tarkastuksen vetäjä saa määrittää hyvin vapaasti, mitä ja miten tarkastuksella katsotaan. Erilaiset työtavat mahdollistavatkin luultavasti monenlaisten havaintojen saamisen riittävästi yleistä linjaa seurattessaan.

KTO-tarkastukset näyttäytyvät kuitenkin tärkeänä osana käyvien laitosten valvontaa. Tarkastusprosessien kuvauksiin kohdistui myös kehitysehdotuksia. Aineistossa esitettiin, että KTO-tarkastukset ovat kuin auditointeja. Ne ilmoitetaan hyvissä ajoin, jolloin luvanhaltijan tulisi pystyä korjaamaan mahdollisia heikkouksia siihen mennessä. Nähtiin, että reaktiivisia ja pistokoemaisempia tarkastuksia voisi yrittää lisätä. Näin saataisiin lisää kuvaa todellisesta laitospaikan arjesta. Tarkastuksien teossa on nähtävissä toimintatapaeroja, jolloin liian henkilöitymisen välttämiseksi ja monipuolisempien havaintojen saamiseksi ehdotettiin aineistossa seuraavanlaisia menettelyä:

*"[M]inun mielestäni KTO-tarkastukset ovat liikaa henkilöityneet. Olisi parempi jos olisi vaikka kiertävä systeemi. Ei ole välttämättä hyvä, että sama henkilö tekee saman KTO-tarkastuksen kymmenen vuotta. Vaan kiertoa voisi tapahtua parin vuoden välein tarkastuksissa. A) ihminen on luonnostaan laiska B) samaan tarkastusosa-alueeseen tulee vauhtisokeaksi - - ja C) uusi tarkastaja tuo uutta näkökulmaa. Voisi esimerkiksi järjestää parityöskentelyä niin, että olisi tarkastuksen x vetäjänä vuonna, sitten ensi vuonna olisi toisen vetäjän apulaisena tarkastuksessa y, se olisi valvomassa ja oppimassa seuraavaa tarkastusta, ja seuraavan vuonna se vetäisi sitä itse. - - "*

KTO-ohjelmaa pidetään keskeisenä valvontakeinona, joten sitä halutaan myös kehittää entistä tehokkaammaksi valvontakeinoksi. Hallinnollista taakkaa valvonnassa voisi vähentää valvonnan kohdennettavuutta lisäämällä valvonnan kokonaiskuvan perusteella. Työnkierto ja tarkastusvastuiden kierrätys nähtiin aineistossa keinona laadukkuuteen ja ylläpitämään ihmisten kehittymisintoakin. Ihmiset toivovat tarkastusprosessiin aineiston perusteella linjauksia ylhäältä käsin. Lisäksi kaivattiin parempaa tiedonvälitystä KTO-tarkastusten ja turvallisuuden kokonaiskuvan yhteyksistä. Tarkastajat halusivat enemmän palautetta, että ovatko he keskittyneet oikeisiin asioihin ja onko tarkastuksien tiedoista hyötyä isossa kuvassa. Toisaalta voiko turvallisuudesta saada absoluuttista kuvaa? Onko KTO-tarkastusten tarkoitus värittää yleisesti tietoa asiantilasta. Asiasta voisi viestiä enemmän, että onko tarkasteltu hyödyllisiä asioita tai saatu kuvausta tarvittavista asioista tai onko jokin asia mahdollisesti jäänyt vähemmälle valvonnalle.

Tiivistettynä ohjeisto voi paisua raskaaksi, eivätkä kaikki koe sen ohjaavan tarkastusprosessia toivotunlaisesti. Vaatimuspohjaisuuden kehityssuunta on luultavasti vuorovaikutussuhteiden kannalta luvanhaltijoihin päin hyvä kehityssuunta. Näin viranomaisen toiminta on helpommin seurattavissa, kuten NEAn kriteeritkin (2014) edellyttävät. Läpi aineiston näkyy, kuten tässäkin osiossa, kriittisyys ja halu kehittyä. Nämä piirteet ovat alalle ominaisia ja korostuvat haastatte- luissa vahvasti. Normaali rutiini toimii ja asiat hoidetaan, halua ja näkemystä jatkuvalla kehitymiselle on paljon ja se näkyy aineistossa vahvana kriittisyytenä alalla. Oma toimintaa voi aina parantaa.

## Päähavainnot

- Tarkastuksiin on olemassa prosessitason ohjeisto, mutta käytännön toteutukseen ei. Tarkastusten rakentuminen on vetäjästä ja ryhmästä riippuvaista ja prosessi opitaan työn ohessa.
- Yleisesti osaston ohjeistoa kommentoitiin laajaksi, sen ei koettu aina ohjaavan työskentelyä optimaalisesti, eikä sitä aina osata hyödyntää arkisessa työskentelyssä.
- Vaatimuspohjaisuuden kehittyminen tarkastusten koostamisen taustalla nähtiin hyvänä asiana, se yhdenmukaistaa tarkastuksia ja on luvanhaltijallekin mielekäästä. Se on keino muodostaa kokonaisturvallisuuskäytännöstä paremmin. Organisaation kyvykkyyden kriteerin ja aineiston valossa tarkastusten vaatimuspohjaisuuden lisääminen systematisoi tarkastuskäytäntöjä lisää.
- KTO-tarkastusten suuntaamisesta ja niistä saadun tiedon hyödyntämisestä kokonaisturvallisuuden arvioinnissa toivotaan lisää palautetta ja viestintää tarkastajatasolle.
- Tarkastusten kehittämiseksi ehdotettiin pistokoemaisuutta erityisesti käyville laitoksille, sekä työnkiertoa, etteivät tarkastukset henkilöidy liiaksi.
- NEA (2014) kriteereihin nähden toimintaa voidaan jatkokehittää. Aineiston mukaan sääntelykehikkoa ohjeiden osalta ei ole aina koherentisti ymmärretty eikä hyödynnetty osastolla. Johdonmukaisen päätöksenteon osalta tarkastusten henkilöityminen ja yksilöllinen tapa suunnitella niitä voi kriteerien valossa osoittaa liikaa subjektiivisuutta, toisaalta aineistossa ei koettu tätä liialliseksi tai ongelmalliseksi suuremmin.
- Alateemat: *tarkastusten henkilöityminen, vaatimuspohjaisuus, työnkierto, kokonaisturvallisuus, ohjeiston laajuus*

### 4.1.4 Valvontamallin joustavuus

Valvontamallin joustavuus nousi aineistossa teemana esiin tiuhaan. Joustavuuteen liittyen oli havaittavissa monia näkemyksiä. Joustavuus voidaan liittää työn järjestelemisen sisäiseen joustavuuteen, tai luvanhaltijaan kohdistuvaan ohjeistuksen ja vaatimusten joustavuuteen. Valvonnalta edellytetään riittävää joustavuutta tilannekohtaisesti. Kuitenkin viranomaisen tulee säilyttää riippumattomuus ja turvallisuusfokus. Tässä osiossa esitellään aineistohavaintoja joustavuuden teemaan liittyen.

## Kriteeri

NEAn kriteereissä (2014, 18) joustavuus nähdään osana vahvaa organisatorista kyvykkyyttä johtamisjärjestelmän alaisena ominaisuutena. Kriteereissä suositellaan, että viranomaisella on selkeä ohjeisto, jota seurataan työn systematisoimisen vuoksi, mutta sen tulisi kuitenkin sallia

riittävä joustavuus ja näin mahdollistaa ihmisten keinot käsitellä paljon huomiota vaativia yllättäviäkin asioita. Valvontamalleista (NEA 2014, 26) joustavuutta korostaa erityisesti Case-malli.

Valvonnan tilannekohtaisesta joustamisesta luonnehdittiin seuraavaa:

*"Hyvää on, että mietitään mikä on turvallisuustavoite siellä takana, ei mennä kirjaimellisesti ja voidaan käyttää maalaisjärkeä. - - Se on se meidän vahvuus kanssa, että me voidaan tapauskohtaisesti keskustella mikä on järkevää. Huonoa siinä on tietysti jos sitä ruvetaan tekemään kauhean villisti, ettei pelisääntöjä ole missä sitä tulkintaa voidaan tehdä ja kuka sen voi tehdä."*

*"Kyllä [joustaminen] toimii, sanotaan että se on hankalampaa joustaa siihen suuntaan, että tuota emme nyt katso. - - se asioiden pois jättäminen siitä valvonnasta rohkeasti - - tuntuu edelleen hankalalta."*

Tilannekohtainen joustaminen parhaimmillaan kirkastaa turvallisuustavoitteita ja asioiden merkityksiä, kunhan se pysyy tarvittavissa rajoissa. Poisvalintojen tekeminen eli joustaminen työn vähentämiseksi näyttäytyi edelleen haastavana. Tämä voisi johtua greidaamisen jalkauttamisen keskeneräisyydestä sekä mainitusta ihmisten tunnollisuudesta eli valvonta menee syvälle sen vuoksi. YVL-ohjeisiin liittyvien poikkeamien käsittelyn kerrottiin seuraavan selkeäksi kuvattua prosessia. Jos on kyse turvallisuuden kannalta merkittävistä poikkeuksien anomisesta, luvanhaltijan tulee esitellä perustelut ja vaihtoehtoiset toimintatavat. Tämänkaltaiset asiat menevät lopulta osastonjohtajalle tai pääjohtajalle hyväksyttäväksi. Aineiston perusteella tämä prosessi oli selkeä.

Joustaminen sisäisissä YTV-ohjeissa:

*"[M]utta sitten toisaalta tämä ohjeiden noudattaminen, me joustetaan siinä joskus vähän niinkin miten ei ehkä olisi niin hyvä eli eihän meillä läheskään kaikki toimi aina kirjaimellisesti meidän omien YTV-ohjeiden mukaisesti."*

Sisäisen ohjeiston kanssa joustaminen liiaksi ei ole halutunlaista joustavuutta valvontamallissa. Tästä tulkitsem, että sisäisen ohjeiston suhteen toivottaisiin, että se olisi relevantti ja sitä olisi helppo noudattaa, jolloin sisäinen toiminta olisi vieläkin systemaattisempaa.

Työjärjestelyihin liittyvää ulkoisien tekijöiden vuoksi joustamista kuvattiin muun muassa näin:

*"[J]os ajatellaan, vaikka aikataulun kautta, niin me ollaan joustavia.. Ja sitten rakenusprojekteissa ja muutostöissä, niin joustetaan tosi paljon kun se elää koko aika - - niin me käsitellään niitä asioita dokumenttien puolesta nopeasti. Joustonvaraa huomioida tarkastustilanteessa laajemmin pitää olla, se on meidän voimavara."*

Valvonnan fokusoinnin joustomahdollisuudet nähtiin tärkeinä eli kuten kriteereissäkkin edellytetään systemaattiset ohjeet on hyvä olla olemassa, mutta valvonnan edellyttäessä tulee myös olla tilaa tarkastella asioita joustavasti. Asioiden turvallisuusmerkityksen vuoksi YTolla ollaan ilmeisen valmiita joustamaan aikatauluissa paljonkin. Valvonnallista asiakirjatarkastamista pyri-

tään nopeuttamaan ja priorisoimaan jouston mahdollistamiseksi akuuteissa muutostilanteissa. Vähemmän akuuteista tehtävistä joustetaan sitten, kun valvonnassa ilmenee akuutteja muutoksia ja asiakirjojen hyväksymistarvetta. Ihmiset YTolla ovat valmiita tekemään ylitöitä, jotta akuutit joustotarpeet saadaan hoidettua. Tällä pyritään edistämään ydinturvallisuutta varmistamalla esimerkiksi laitoksen toteuttaminen ja käyttötapauksien selvittäminen oikea-aikaisesti.

Joustamiseen liittyy myös haasteita:

*”Se mitä YVL-ohjeissa on kirjoitettu, siinä on joustonvaraa. - - Osa tulkitsee niitä todella sitovina ja minä tulkitson kun ne on meidän kirjoittamia, että me voidaan niistä poiketa-kin silloin kun tarvitsee, ei ne aseta vaatimuksia meidän valvonnalle, ne asettaa vaatimuksia luvanhaltijalle tai hakijalle. Meillä pitäisi säilyä se tilannekohtainen jousto ettei ohjeista tule taakka.”*

Osa haastatelluista kokee, että joustavuus YTON valvonnassa ei toimi optimaalisesti, koska jouston käyttöä ei välttämättä uskalleta pohtia tarpeeksi. Tämän voi liittää joustoon poisvalintojen tekemisen uskaltamisenkin näkökulmasta. Aina ei uskalleta joustaa niin, että työtaakkaa kevennettäisiin. Toisaalta jouston suhteen, ei koeta löytyvän tarpeeksi aikaa tällaisen keskustelun käymiselle, että mistä kannattaisi joustaa. YVL-ohjeiden annetaan toisinaan kangistaa omaakin toimintaa, vaikka niiden ei tulisi vaikuttaa kangistavasti vaan toimia raamina, joka kertoo, miten luvanhaltijan tulee toimia ja mihin heidän toimintaa peilataan.

*”Joustavuutta ollaan pyritty lisäämään. Meillä on ollut KTO-ohjelma aika raskasrakenteinen ja siellä on ollut paljon perustarkastuksia, mitä joka vuosi tehdään. Ohjelman perusrunkoa kevennettiin, että pystyttäisiin paremmin käyttämään resursseja ajankohtaisiin aiheisiin. - - Tarkastussuunnitelmia voi muuttaa ja tietysti me niitä kohdennuksia muutetaan. Mutta se resurssipuoli, että jos me ollaan jo sidottu resursseja muualle - - Voisi olla joustavampaakin siis. Se on resurssikysymys.”*

Ohjeistukseen takertumisen lisäksi jouston haasteellisuutta lisää se, että vuosisuunnittelussa määritellään tämänhetkisessä valvontatavassa pääosa tarkastuksista etukäteen. Tarkastusohjelmaan voidaan kuitenkin lisätä myöhemmin reaktiivisia tarkastuksia. Ei ole tavatonta muokata tarkastussuunnitelmia vielä jälkikäteen ja lisätä kohteita tarpeiden ilmestyessä, mutta resursseja eli tarkastajia on sidottu jo muihinkin tehtäviin. Tämä hankaloittaa joustavuutta eli sitä sisäistä työn järjestelyä sekä resurssien joustavuutta, eli valvonnan kohdentamista mahdollisimman joustavasti.

## **Päähavainnot**

- Luvanhaltijoiden suuntaan pyritään joustamaan aikataulullisesti ja turvallisuuden kannalta merkittäviä tapauksia priorisoiden. Toisten mielestä joustavuudessakin tulisi enemmän kyseenalaistaa sekä yhteisesti keskustella, miten ja miksi joustetaan esimerkiksi YVL-ohjeiden osalta. Tämä on ulkoista joustamista.

- Sisäisen joustavuuden suhteen eli YTON omien toimintatapojen ja ohjeiden suhteen esiintyi kahtiajakautunutta näkemystä. Osa vastaajista koki, että viranomaisohjeisto voi kahlita valvontaa. Valvonnan resurssien uudelleen jakaminen tarpeen tullen ei ole aina helppoa. Valvonnan tehokkaat poisvalinnat sisäisen joustavuuden parantamiseksi ovat kehityskohde.
- NEAn kriteerin (2014) valossa organisaation kyvykkyyden ominaisuutena joustavuus ja systemaattisuus –balanssia voidaan vielä kehittää sisäisesti keskusteluja lisäämällä. YVL-ohjeista ulkoinen luvanhaltijaan suuntautunut jousto on hyvä asia, jos se järkevöittää valvontaa ja työmäärää. Resurssien allokoinnin suhteen sisäistä joustomahdollisuutta nähtiin tärkeänä pohtia lisää.
- Alateemat: *sisäinen joustaminen, ulkoinen joustaminen, valvonnan poisvalinnat, asiakaslähtöisempi valvonta, joustamisen balanssi*

#### 4.1.5 Mikä voi muuttaa valvontaa?

Tässä luvussa avataan millaisia näkemyksiä valvonnan tulevaisuuden muutoksiin aineistosta löytyi, mitä vastaajat toivoivat tai ajattelivat yleisesti kehityssuunniksi. Tähän lukuun ei liitetä kriteeriä, koska osion on tarkoitus avata aineistosta yleisesti näkemyksiä ja tulevaisuuden kuvia valvonnan muuttumiseen liittyen. Aineisto kuvastaa sitä, kuinka YTOlaisilla on paljon näkemyksiä siitä, mikä voi valvontaa muuttaa ja miten he itsekin sitä voisivat muuttaa. Meneillään olevassa strategiatyössäkin on noussut keskeisesti esille tarve muuttaa valvontatapoja STUKin laajuisesti. Vaikka aineistosta voi havaita monissa teema-alueissa näkemysten monimuotoisuutta, on strategiaprosessin myötä herätelty keskustelua arvoista, visioista ja valvonnan muuttamisesta ylipäänsä. Keskusteluissa, haastatteluiden ulkopuolella, korostuu erityisesti riskitietoinen valvontamalli kehityssuuntana eli NEAn kriteerimalleihin verrattuna Risk Informed –tyyppisen mallin tapainen kehityssuunta. Haastatteluaineistossa greidaamiseen liittyvät näkemykset ovatkin liitettävissä riskimalliin, tietoisesti riskimallista ei haastateltavat sinällään ole puhuneet, mutta greidaamisen periaate on liitettävissä riskitietoiseen valvontaan.

Kokonaisturvallisuuden arvioinnin prosessin toimivuus ja tarkastuslaitosten hyödyntäminen työkuorman käsittelyssä nähtiin tärkeinä valvonnan tulevaisuudessa. Kumpikin sitaatti tiivistää halua valvoa tehokkaammin kokonaiskuvan mukaan ja arvottaa turvallisuusmerkityksellisesti valvonnan panoksia.

*”[K]aiken toivoni pistän tähän Graded Approachiin ja toisaalta mittaamiseen, että me saataisiin se meidän kokonaisturvallisuuden arvioinnin prosessi toimimaan sillä tavalla, että se tuottaisi mitattua tietoa, missä laitokset menee. Me uskallettaisiin tehdä niitten pohjalta johtopäätöksiä molempiin suuntiin. Resurssien parempaa allokoointia.”*

*”Minun oma tahtotila olisi, että me käytettäisiin vaan joustavammin tarkastuslaitoksia. Meidän työkuorma ei ole tasaista: meillä tulee ruuhkapiikkejä, - - Käytettäisiin ruuhkapiikkeihin joustavammin ulkoisia tarkastuslaitoksia. - - totta kai 1. turvallisuusluokka pi-*



*dettäisiin mutta 2. turvaluokassa on varmasti joitakin kokonaisuuksia mitkä ei ole tärkeitä. - -."*

Valvonnan ennakkointi nähtäisiin hyödyllisenä jatkossa. Toisin sanoen erilaisten kehityssuuntien mukaan hahmoteltaisiin jo valvonnan kohdentamisen ja toteutuksen skenaarioita tarkemmin valmiiksi. Suunnittelussa pohdittaisiin, miten toimitaan, jos luvanhaltija toimii a, b tai c - odotusten mukaan. Proaktiivisuus tälläkin tapaa nähtiin keinona tehostaa valvontaa edelleen. Kansainvälinen paine ylätason järjestöistä käsin voi muokata valvonnan kohdentamista vastoin sitä, mitä YTOlla nähtäisiin tarpeellisimmaksi:

*"Kansainvälinen paine saattaa johtaa siihen, että me ei nähdä sitä, mikä se merkitys on. Voi olla että pannaan liian paljon panoksia siihen yhteen asiaan - -, eikä mietitä sitä kokonaisuutta. Fukushima onnettomuus oli sellainen, en ole ihan vakuuttunut, että kansainvälisesti mietitään niitä asioita mielekkäällä tavalla. Niin siltikin meiltä edellytetään [valvonnan fokusta], tai odotukset on ollut että meidänkin pitäisi tehdä kauheasti vaikka ollaan jo tehty. - - ei se tarkoita että jos jossain on ollut asia x pielessä, ei se automaattisesti ole kaikilla muillakin pielessä. - -"*

Miten tulevaisuudessa YTO:n kaltainen organisaatio voi tasapainoilla oman valvonnan kokonaiskuvan ja tarpeiden kanssa kansainvälisessä paineessa? Lisäksi sitaatissa kritisoitiin sitäkin, että tulisi ymmärtää kansainvälisissäkin ydinalan organisaatioissa, ettei parhaiden käytäntöjen omaksuminen suoraan toisten valvontakulttuureista käy yksioikoisesti, vaan kunkin organisaation yksilöllinen kulttuuri vaikuttaa asioiden ilmentymiseen ja sulautumiseen osaksi toimintaa. Laajempaa näkökulmaa ehkä toivottaisiin, jotta kansalliset viranomaiset voisivat vapaammin omaksua sen, mitä kokevat tarvitsevänsä. Kaikilla toimijoilla on yksilöllisiä vahvuuksia ja heikkouksia.

Valvontaa tukevat työkalut nähtiin myös keinona muovata valvontaa jatkossakin. Yhteiset työkalut ja toimintatavat sitä kautta muokkaavat valvontaa kulloinkin haluttuun suuntaan. Se edellyttää toimivia työkaluja ja niiden ohjeistamista sekä jalkauttamista. Toiminta ei kehity ja muutu jos uusia työkaluja ja toimintatapoja ei saada jalkautettua kaikkialle osastolla.

*"Työkalut muuttaa [valvontaa]. Meillä on ne yhtenäiset työkalut. Tavallaan sitten toimintatavat muovataan uuteen kuosiin. Ei se pelkällä kouluttamisella muutu, - - rakenteelliset prosessit ohjaa voimakkaasti toimintaa. Kyllä se vaatii, että YTV-ohjeiden muutos viädään kunnialla läpi ja sitä viestitään riittävästi ihmisille. Tietotekniset järjestelmät on ajettu pikkujalkaa tukemaan uutta ajattelumallia."*

Priorisoinnin ja resursoinnin tarpeet jatkossa:

*"[T]ietysti priorisoinnit varmaan elää ja riippuu tilanteesta - - nykytilanne tuskin kehityy [pienemmän työkuorman] suuntaan eli priorisointia ja karsintaa pitää tehdä jatkossakin. - - kyllä se mitä ympäristössä tapahtuu meidänkin pitää täällä ottaa huomioon."*

*"Jos resursseista on pulaa niin priorisoinnin kautta joudutaan katsomaan ja pistämään painopistealueita. - - Vanhat laitokset elää omaa elämäänsä ja siinä on kuitenkin tämä OL3 käyttöönotto tai ensimmäiset vuodet mitkä tulee olemaan varmaan aika mielenkiintoisia. Tämä koko kombinaatio, miten suhteuttaa käyvät ja projektit valvonnan tarpeet. - -"*

Priorisoinnin ja resursoinnin tarpeet yhdessä muuttuvan valvonnan kokonaisuuden kanssa oletettavasti tulevat muovaamaan valvontaa. Näiden näkemysten valossa tärkeänä näyttäytyy järkevän valvonnan priorisoinnin mallin luominen, mitkä asiat ansaitsevat minkä laatuista ja minkä määrän viranomaishuomiota jatkossa, miten henkilöstöresursseja allokoidaan joustavasti. Haastateltavat pohtivat, että millainen balanssi laite- tai järjestelmätason ja organisaatiotason valvonassa tulee jatkossa olemaan. Toivottiin, ettei ”lopputuotteen” valvontaa unohdetaisi kokonaan valvontatehtävistä. Kuitenkaan ei uskottu, että organisatoriset asiat vähenevät valvonnan fokuksessa. Esille nostettiin myös luvanhaltijan tilanteiden parempi huomioiminen valvonnallisenä kehityssuuntana tai trendinä. Edellisen asian voisi ymmärtää vuorovaikutuksellisempuna lähestymistapana valvontaan. Aineistossa on monipuolisia näkemyksiä siihen, millaiset asiat voivat valvontaa YTOlla muovata tulevaisuudessa. Hienoa, että YTOlaisilla on aavistuksia ja ajatuksia mahdollisten ulkoisten ja sisäisten muutosvoimien suhteen. Strategiatyöpajat ovat olleet hyviä tapoja yhteisesti käydä läpi, miten jatkossa valvonta tulee kehittymään koko organisaation laajuisesti. Valvonnan kokonaiskuvan kannalta keskustelu tästäkin aihepiiristä voi auttaa harmonisoimaan haluttujen ja ei-toivottujen kehityssuuntien näkemystä osastolla.

## **Päähavainnot**

- Yhteisen tulevaisuuden kuvan luominen osastolla tärkeää.
- Sisäiset muutostarpeet: priorisointi ja resurssien allokointi, työkalujen kehittäminen, greidaaminen, valvonnan tarpeiden ennakointi.
- Ulkoiset muutospainet: kansainvälisen yhteistyön paine, valtiohallinnon paine.
- Resurssien joustavan koordinoinnin tarve todennäköisesti kasvaa laitoshankkeiden etenemisen myötä.
- Millaista kansainvälistä painetta STUKiin ja YTOon voi kohdistua, miten se muovaa valvontaa?
- Alateemat: *kokonaiskuva, sisäiset muutostarpeet, ulkoiset muutospainet, resurssien allokointi, valvonnan kohdentaminen*

### **4.1.6 YTO valvontamallin yhteenveto**

Nykyisellään ei ole selkeää valvontamallia kaikkeen toimintaan, ainakaan se ei ole osastolla selkeästi viestitty. Ollaan kahden vaiheilla, mihin suuntaan halutaan valvontaa kehittää ja mitä toimintoja jättää vähemmälle. Erilaiseen valvontaan on mahdollista käyttää erilaisia malleja kriteerienkin mukaan, mutta tällä hetkellä tulisi selvittää, mitä nämä käytettävät mallit valvonnan tarpeiden täyttämiseksi voisivat olla.

Aineistossa näkyneet toiveet ja visioinnit puoltavat monia NEAn staattisia malleja. Tulisi siis tietoisesti punnita, millaisten näkemysten suuntaan tietoisesti halutaan valvontamallia kallistaa ja onko kyseessä eri mallien muodostama hybridi ja millaisin painotuksin. Yhdistelmä voisi sisältää aineiston perusteella seuraavista malleista ominaisuuksia: Case & Facility –based, Risk and Hazards-Informed Approach ja Process-Based -mallien ominaisuuksia. Valvontaa voitaisiin kohdentaa kohteiden valvontatarpeen ja profiloinnin avulla. Millainen balanssi halutaan etukäteis-painotteisen valvonnan ja lopputulosten todentamisen välille? Greidaamisen ja priorisoinnin tarpeen korostuminen aineistossa kuvastaa Risk and Hazards –mallin soveltamista.

Keskeinen havainto on, että haastatelluilla on monenlaisia näkemyksiä valvontamalliin liittyen. Toiminnan kehittämisen kannalta se voi olla hyvä tai huono asia. Ihmisillä on paljon toiminnan kehittämiseen liittyviä ajatuksia, mutta miten valjastaa ne ja saada muodostettua kehittämisen kokonaiskuva, johon kaikki sitoutuisivat? Malli on tällä hetkellä vielä epäselvä käsitteenä, rakenteena sekä fokukseltaan. Tehdään yksityiskohtaista tarkastamista, mutta muunlaista toivottaisiin. Silti ohjeisto ja muut menettelyt eivät vielä näytä tukevan tehokkaampaa kohdentamista ja poisvalintojen tekemistä käytännössä.

NEA-kriteerien (2014) kannalta täydellisyyttä tuskin voi mikään ydinalan viranomainen saavuttaa, kyseessä kun on kuitenkin ideaali ja tavoiteltava tapa olla viranomainen. Kehityskohteita tunnistettiin aineistossa, joista osaan ollaan osastolla jo tartuttu, sekä osaan ehkä tämä tutkielma auttaa tarttumaan. Havainnoinnin perusteella monet teemat ja haasteet ovat osastolla sekä STU-Kissa laajemminkin jo tunnistettu ja osaan on jo perustettu kehityshankkeita. Kehityskohteiden maaliin vieminen on seuraava askelma. Tarkastusten liialliseen henkilöytymiseen ja laajaan ohjeistoon aineistossa esitettiin relevanttia kritiikkiä sekä kehityskeinoja, joista voi olla apua jatkoa ajatellen. Niiden osalta tekeillä on tarkastajakoulutuksia sekä sisäisen ohjeiston kokonaisuudistus, jossa viestinnällä on keskeinen rooli. Arvioinnin keskeinen tarkoitus on auttaa oppimaan ja tuottaa tietoa kehittymismahdollisuuksista (Virtanen 2007). Tähän arvioinnin teoriaan peilaten aineistosta on löytynyt hyviä kehittämisideoita ja kohteita valvontaan ja sen malliin liittyen.

#### **Kiteytys:**

- Valvontamallin pohdintaa ja kiteyttämistä sekä viestintää tarvitaan YTolla. Mitkä toiminnot valvonnalle tärkeimpiä: asiakirjatarkastus, paikallistarkastus, KTO ja RTO valvontamenettelyiden käytön suhteuttaminen haluttuun valvontatietoon oikeanlaiseksi.
- Mitkä osa-alueet ovat turvallisuusmerkittävimpiä valvonnassa, kaivataan Graded Approachin jalkauttamista osaston toimintaan sekä johdon viestintää.

- Mitkä luvanhaltijat tarvitsevat valvonnallista huomiota eniten, joustavaa valvonnan suunnittelua luvanhaltijaprofiilin mukaan tarkemmin kohdennettuna tai muuten tapauskohtaisemmin määriteltynä?

## 4.2 YTON valvontakulttuuri

Tässä osiossa tarkastellaan laajemmin, miten valvontakulttuuri osastolla ymmärretään ja millaiseksi tämänhetkinen valvontakulttuuri mielletään YTolla. Tämän teema-alueen ja alateemojen tarkastelun kriteeristön muodostaa NEA-dokumentti (2016) viranomaiskulttuurista. Hedelmällistä on peilata, miten listattuihin periaatteisiin nähden YTON kulttuuri peilautuu aineiston perusteella.

### Kriteeri

Tämän luvun yleistason kriteereiksi soveltunevat NEAn (2016) seuraavat näkemykset:

- NEA korostaa säännöllisyyttä viranomaisen itsensä turvallisuus- tai valvontakulttuurin arvioinnille, tämän tulisi näyttäytyä osana johtamisen keskeisiä toimintoja.
- Lisäksi viranomaiselta edellytetään tietoisuutta oman kulttuurinsa vaikutuksista luvanhaltijoihin, tämän vuoksi viranomaisen oman kulttuurin tiedostaminen on oleellisen tärkeää. Viranomaiskulttuuri on osa vuorovaikutteista systeemiä, jossa eri kulttuurit vaikuttavat toisiinsa.
- Tarkastajakunnan ja yleisesti viranomaisen henkilöstön jaetut toimintamallit valvontatyössä ilmentävät ja tekevät kulttuurin. Täten kulttuurin itsearvioinnissa viranomaisen tulee päivittäisen työskentelyn lisäksi yrittää ymmärtää organisaationsa asenteita, arvoja ja uskomuksia, koska näitä hahmottamalla voidaan ymmärtää oman kulttuurin vaikutuksia luvanhaltijoiden turvallisuuskulttuuriin. (NEA 2016, 12-13.)

Tämä tutkimus on yksi askel kohti kriteereissä esitettyä oman kulttuurin arviointia ja tutkiskelua, jolla yritetään ymmärtää osaston asenteita ja muita ominaisuuksia, joilla on vaikutusta valvottavaankin. YTolla tehdään lisäksi säännöllisesti itsearviointia ja esimerkiksi turvallisuuskulttuurikartoituksia. Tämän tutkielman pohjalta YTolla voi olla helpompaa tiedostetummin käsitellä ja tarkastella valvontakulttuuria jatkossakin.

Valvontakulttuurin käsitteen pohdintaa, miten se osastolla ymmärretään:

*”Minun mielestäni valvontakulttuuri on se pohja organisaatiokulttuurissa, miten meidän organisaatio toimii ja miten me vaikutetaan toiminnallamme sinne valvottavaan. - - siihen kuuluu myös turvallisuuskulttuuri. Meidän pitää puhua turvallisuuden ensisijaisuudesta, mutta se vastuu on luvanhaltijalla. Peilaan luvanhaltijaan vaikuttamiseen, koska me ei voida itse parantaa turvallisuutta.”*

*”No se on systemaattisen valvontamallin ikään kuin tahtotilan ilmentymä eli miten halutaan, että sitä systemaattista mallia käytetään, mihin sillä pyritään ja mitä sillä tavoitellaan. Eli toisin sanoen se on se tahtotila sieltä johdosta esitettyä, joka sitten kohdistuu myös siihen valvontamalliin.”*

Monet rinnastavat turvallisuuskulttuuriin valvontakulttuurin, mikä sinällään onkin hyvä asia, kun kyseessä ajatellaan kuitenkin olevan viranomaisen oman turvallisuuskulttuurin tai sen osaluheen (esim. ENSI 2016). Monet myös rinnastivat valvontamallin ja –kulttuurin toimimaan yhdessä, mikä oli myös tutkimuksessa oletusajatuksena. Yhtä ei ole ilman toista. Valvontakulttuuri ainakin jossain määrin ymmärretään tahtotilana, asenteena ja näkymättömänä voimana, joka toteuttaa valvontamallia vuorovaikutuksessa luvanhaltijan kulttuurin kanssa. Tästäkin huomaa, kuinka johtamiselle ja osaston johdolle annetaan paljon vastuuta valvontakulttuurin ”ohjaajina” eli heidän odotetaan luovan ja luotsaavan kulttuuria, joka viestii valvonnan tahtotilaa. Kulttuurin käsite näytetään ymmärtävän Scheinin (2006) kulttuuriteorian mukaisesti yhteisenä asenteiden ja toimintojen kokonaisuutena, joka on vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kulttuurien kanssa. Valvontakulttuurin käsitteen tuntemattomuus johtunee siitä, että alalla on totuttu rummuttamaan turvallisuuskulttuuria kattokäsitteenä kulttuuriyhteyksissä.

*”[M]e ollaan hyvin konservatiivisia. Turvallisuus näkyy tosi hyvin kaikessa toiminnassa. Tarkastajatasolla ollaan melko varovaisia tekemään yksin linjauksia tai muita, että aika paljon haetaan varmistusta esimieslinjasta. Myös toimintakulttuurissa näkyy taustalla, että ollaan valmiita olemaan joustavia ja keskustelevia. Vaikka siellä onkin sitä byrokratiaa ja muuta taustalla niin maalaisjärjen käyttäminen sallitaan.”*

Aineistossa mainittiin toistamiseen, että yksittäiset tarkastajat eivät välttämättä uskalla käsitellä ja tehdä johtopäätöksiä itsenäisesti esimerkiksi asiakirjojen kanssa ja täten käsittelyt voivat viivästyä. Virkavastuu otetaan vakavasti, ehkä senkin vuoksi haetaan varmistusta ylemmältä tasolta. Valvontamallin osiossa havaittiin, että valvonnan kohdentamisessa on YTolla haasteita. Edellinen huomio liittyyneen samaan kokonaisuuteen.

*”[YTolla on] ihan hyvä valvontakulttuuri eli me suhtaudutaan vakavasti siihen mitä me tehdään ja ihmiset on sitoutuneita - - Me pohditaan turvallisuusasioita, mikä on tärkeitä ja mikä ei. Ja sen huomaa kun ollaan ihan innostuneita - - turvallisuudesta on mukava puhua ja pohtia sitä yhdessä. Meillä ihan innokkaasti ja vastaanottavaisesti suhtaudutaan oman toiminnan kehittämiseen ja mietitään mitkä olisi niitä hyviä valvontatapoja, miten voitaisiin entistä paremmin. - -”*

Esitellyissä sitaateissa oli hyvää pohdintaa valvontakulttuurista, ihmiset sitoutumisellaan luovat vastuullista valvontaa. Aineistossa on kaksinapaisuutta läpi aihepiirien. Yhtä aihepiiriä käsitellessä voi tulla vastakkaisia näkemyksiä esille, joiden kartoitus on tutkielmassa aiheellista. Tässäkin osiossa perusasiat koettiin hyviksi, ihmiset sitoutuneiksi ja tarkoituksi. Lisäksi toimintaa halutaan kehittää. Kuitenkin osa haastatelluista näkee enemmän varaa kehittää kulttuuria ja toiset ovat tyytyväisempiä jo nykyiseenkin. Näyttäytyykö YTON kulttuurillinen olemus eri toimistoista ja positioista käsin erilaiselta, vai johtuuko vastausten kirjo vain yleisesti ihmisten yksilöllisistä tavoista havainnoida ympäristöään? YTON kulttuuri vaikuttaa kehittymismyönteiseltä,

mutta kehitysprosessit eivät aina onnistu halutusti esimerkiksi aikataulullisesti. Muutenkin aineistossa kuvattiin, kuinka muutokset YTOlla ovat todella hitaita ja kankeitakin, isot muutokset vievät aikaa. Niille pitää antaa aikaa. Muutoksista viestiminenkin on tärkeää.

YTON valvontakulttuurin kuvattiin myös korostavan turvallisuusnäkökulmaa. Ainakin organisaation ylemmällä tasolla ajateltiin, että on selvää, etteivät tuotannollisen puolen asiat kuuluisi valvonnan keskiöön. Toisaalta todettiin, että yksilötasolla kaikille valvonnan kokonaiskuva ei ehkä ole yhtä selvä. Eli valvonnan kokonaisuuden ymmärrys on eri tasoilla YTOa eri pohjalla, näin toki osin voi ajatella kuuluvankin olla. Johdolta odotetaan laajojen kokonaisuuksien hahmottamista ja alatasoilta syvyyttä substanssin osaamisessa ja hallinnassa. Haasteena ehkä onkin sen sopivan syvyyden tarkasteluasteen löytäminen. Kriteerien valossa kulttuuri on jaettu ymmärrys yhteisistä toimintatavoista. Yhteiset toimintatavat ovat pääosin aineiston mukaan kunnossa, mutta yhtenä kulttuurin osa-alueena kokonaiskuvan ymmärrys vaatii vielä lisää kehittämistä. Aineistossa esitetään, että valvonnan kokonaiskuva ymmärretään henkilöstä ja tehtävästä riippuen eri tavalla. Tämä ilmentää kulttuurin jonkinasteista hajanaisuutta. Kiinnostava huomio valvontakulttuuria kuvailtaessa: haastateltavat alkoivat jo aika vahvasti tässä kohtaa nostamaan esiin kritiikkiä ja kulttuuriin liittämiään kehitettäviä ominaisuuksia tai tilanteen puutteita ennen kuin heiltä edes oli kysytty mahdollisista haasteista ja kehitystarpeista aiheeseen liittyen. Tämä kuvastaa mielestäni kulttuurin vahvaa itsekriittisyyttä ja kehittämishalua.

NEA kriteereistä (2016) kolmas periaate edellyttää viranomaiskulttuurilta turvallisuuskeskeisyyttä, yhteistyön ja avoimen kommunikaation arvostamista. Aineistossa esitettiin, että ilmapiiri on hyvä ja jokaisen ovelle voi mennä virittämään keskustelua. Samaan aikaan toivotaan vielä lisää rohkeutta keskustella ja kyseenalaistaa totuttuja toimintatapoja. Syynä ilmeisimmin tähän on suuri työmäärä ja kiire eli henkinen ilmapiiri ei jätä tilaa pohdiskelulle ja keskustelulle välttämättä tarpeeksi, eikä työkuorman keskellä ihmiset välttämättä pysty tarttumaan uusiin haasteisiin. Eli priorisoinnin haastekin tähän voi liittyä.

*”[O]lemme aika negatiivinen viranomainen. Me puututaan kaikkeen, mikä meidän mielestä on huonosti, - - ja oikeasti pitäisi pystyä punnitsemaan paremmin sitä, mikä niiden ongelmien merkitys on kokonaisuudessa.”*

Valvonta kohdentuu helposti pieniinkin asioihin, eikä keskustelua ilmeisesti sisäisesti tai luvanhaltijankaan kanssa käydä juuri siitä, mikä nähdään hyvänä. Laitokset kuitenkin saavat käydä eli mitään merkittäviä turvallisuusongelmia niissä ei ole. Miten tasapainoilla niin, että asioista keskusteltaisiin tarpeeksi ja olisi tilaa kyseenalaistaa, mutta keskustelua ei liikaa käytäisi asioista, jotka eivät ole turvallisuuden kannalta merkittävässä roolissa? Johto ja johtaminen nähtiin keskeisinä vaikuttimina valvontakulttuurille aineistossa. He ovat kiireisiä ja myös työmatkoilla osallistumassa kansainvälisiin hankkeisiin ja yhteistyöhön. Tämänhetkistä kulttuuria ei nähty

parhaana mahdollisena, jolla vaikuttaa luvanhaltijaan. Suuren vaatimusmäärän esittäminen ei ole luvanhaltijan turvallisuutta tehokkaimmin kehittävä menetelmä. Haluttiin vuorovaikutteisempaa valvontaa.

Haastateltavat pohtivat keskusteleavamman ja ohjaavamman kulttuurin vaikutuksia luvanhaltijan toimintaan. Olisi tärkeää löytää yhteisymmärrys kummankin osapuolen odotuksista. STUKin roolia valvojana halutaan kehittää sparraajan tai valmentajan roolia kohti. Tämä tarkoittaisi, että valvotaan vähemmän, tehtäisiin poisvalintoja ja kohdentamista. Tällä tavoin haettaisiin vuorovaikutteisempaa valvontaa ja suhdetta luvanhaltijoihin. Kuitenkin termeinä nämä herättävät ajatuksia. STUKilla ja YTolla ollaan oltu hyvin tarkkoja siitä, että luvanhaltijalla on vastuu toimintansa turvallisuudesta, eikä valvojan tehtävä ole konsultoida ja kertoa, miten luvanhaltijan tulee työnsä tehdä. Kyseessä ei ole ollut neuvonantaja-tyyppinen suhde. Valmentavalla valvonnalla tarkoitetaan motivointia ja turvallisuustavoitteiden ymmärtämistä, ei valmiiden ratkaisuiden tarjoamista. Tässä keskeisenä näyttäytyy viranomaisen ja luvanhaltijan roolien ja vastuiden täsmentämisen, jotta odotukset ja vastuut ovat selvillä kummallakin osapuolella. Tämän mahdollisen roolimutoksen viestiminen sisäisesti ja luvanhaltijoille tulee tehdä huolella: mitä se tarkoittaa ja miten roolit ja vastuut tulevat olemaan jos viranomaisroolia aiotaan kehittää tähän suuntaan.

## **Päähavainnot**

- NEAn (2016) periaatteista 2 ja 3 ainakin ovat rinnastettavissa aihepiirin kriteereiksi. 2. kaikki viranomaisorganisaation henkilöstöstä ovat sitoutuneet noudattamaan turvallisuudelle merkittävää toimintaa ja 3. kulttuuri edesauttaa turvallisuutta, yhteistyötä ja kommunikaatiota. Myös periaate 1. eli turvallisuuskeskeinen johtaminen jokaisella organisaation tasolla.
- Periaate 1:n peilattaessa valvontakulttuuri sai kritiikkiä johtamisesta, se koettiin etäiseksi, eikä linjaamista aina koettu tarpeeksi selkeäksi. Johdolta kaivataan vielä enemmän tukea ja saavutettavuutta. Toisaalta ihmisiltä itseltään kaivataan enemmän rohkeutta poisvalintoihinkin. Periaate 3. nähden valvontakulttuurissa nähtiin matalakynnys mennä juttelemaan ihmisille organisaatiossa. Periaate 2. mukaan aineistosta oli nähtävissä ihmisten vastuu ja innokkuus turvallisuuskeskeiseen toimintaan.
- Niin kuin valvontamallin osiossa, tässäkin nousi esiin tämän hetken kulttuurin leijuminen välitilassa, eli millaista valvontaa aiotaan painottaa jatkossa. Tämä vaatii vielä yhteistä täsmentämistä.
- Kokonaiskuvan hahmottaminen ja keskustelevampi yhteys luvanhaltijoiden suuntaan nähtiin toivottavana. Valmentava valvonta nähtiin vuorovaikutuksen kehittämisen kan-

nalta yhtenä keinona. Oman toiminnan vaikutus luvanhaltijan kulttuuriin tiedostetaan, eikä yksityiskohtaisten vaatimusten esittäminen tällä hetkellä näyttäydy parhaana keinona positiivisesti ja kannustavasti vaikuttaa luvanhaltijan turvallisuuskulttuuriin.

- Kiteytettynä valvontakulttuuri on hidas muuttumaan ja valvonnan fokusta sekä kokonaiskuva voidaan täsmentää lisää. Haastatteluaineisto ilmentää, että kokemus kulttuurista on moninainen, ei aina vahvasti jaettu samankaltainen todellisuus. Osa kokee varsin hyvänä ja osa kokee paljon kehittämistarpeita. Ihmisillä on yleisesti halua kehittää valvontakulttuuria.
- Alateemat: *johtaminen, kyseenalaistaminen, kulttuurin itsearviointi, kokonaiskuvan hahmottaminen, suhde luvanhaltijaan*

#### 4.2.1 Ideaali valvontakulttuuri

Tässä luvussa käsitellään aineistossa esitettyjä ajatuksia ideaalista valvontakulttuurista YTolla ja sitä millaisia ominaisuuksia paremmassa kulttuurissa olisi. Aineistolla pyrittiin luomaan kuvaa siitä, millainen kulttuuri YTolle nähtäisiin optimaalisena ja millaisia ajatuksia tämä haastattelavissa herätti.

##### Kriteeri

Jatkuvaa oppimista ja kehittymistä edellyttää periaate 5. Läpi organisaation edellytetään asennetta huomioida kehittämistarpeita, kykyä katsoa peiliin eli jatkuva kehittyminen arvona ohjaa toimintaa. ( NEA 2016, 20-22.)

Vain tärkeimmät vaatimukset ja fokus niiden valvontaan nähtiin ideaalina valvontakulttuurille:

*”[K]atsoisimme ja keskittyisimme ydinturvallisuuden kannalta keskeiseen. Tehtäisiin sel-  
laisia päätöksiä, jotka vaikuttaa eniten turvallisuuteen. Se vaatisi tietyllä tavalla semmoi-  
sen asennemuutoksen, että meillä ei tarvitsisi olla näin paljon vaatimuksia. Meillä on - -  
paljon työtä vaatimuksen mukaisuuden arvioinnissa. Se vie resurssit siltä, että me oikeas-  
ti ehtisimme miettiä semmoisia isompia kokonaisuuksia.”*

Ohjeiston ja valvonnan kohdentamisen teemojen yhteys valvonnan kokonaiskuvaan on valvonnan ideaalin keskiössä. Viranomaisen pitäisi pystyä itse soveltamaan omaa ohjeistoaan, mutta silti aineiston perusteella usein koetaan sen rajoittavan viranomaisen itsensäkin toimintaa ja ohjaa joskus ei-haluttuihin työtapoihin. Tarkastuksissa vaatimuspohjainen suunnittelu ja toteutus on hyväksi, mutta se ei saa muuten kahlita valvontaa.

*”Se unelma olisi, että ymmärrettäisiin siellä taustalla olevien asioiden turvallisuus ja mi-  
kä edistää sitä turvallisuutta. Pystyttäisiin keskustelemaan joustavuudesta entistä enem-  
mänkin. - - meilläkin on rajalliset resurssit, kiinnitettäisiin niihin oikeisiin asioihin huo-  
miota. Osattaisiin erottaa, siinä sekin mitä voitaisiin jättää tekemättä. Uskallettaisiin  
tehdä niitä poisvalintoja.”*



Edellisen sitaatin kaltaisia kommentteja tuli paljon. Tässä teemassa yksimielisyys on selkeätä YTON valvontakulttuurin ideaalin suunnan pohdinnassa. Lähes kaikki korostivat vastauksissaan tarvetta osastolla ymmärtää asioiden turvallisuusmerkitys ja yhteisesti osata karsia tarpeettomia töitä. Aineistossa peräänkuulutettiin ihmisiltä rohkeutta nostaa esille näkemyksensä, jos he kokevat, että asian x tekeminen ei ehkä tuekaan valvonnan kokonaisuutta, ettei resursseja kohdentettaisi vähemmän tärkeisiin asioihin. Rohkeus ja kyseenalaistaminen jokaisen omassa työssä nähtiin vahvemமாகsi ideaalissa valvontakulttuurissa. Se auttaisi myös kohdentamaan valvontaa turvallisuusmerkitysten mukaisesti:

*”Lisää oma-aloitteisuutta tarkastajatasolla ja kykyä kyseenalaistaa esimerkiksi tarkastussuunnitelmia, - - Se vaatii vastuuta, että uskaltaa jättää jotain tekemättä. Ja se toinen uskallus on siinä, että uskaltaa olla sitä mieltä, että aikaisempi tarkastaja on tehnyt päätöksen jota voisi muuttaa tässä vaiheessa esimerkiksi tarkastussuunnitelman kautta.”*

Parempi vuorovaikutus ja kommunikaatio on keskeistä valvontakulttuurissa:

*”[E]nemmän välittömyyttä ja vuorovaikutusta, ettei oltaisi niin etäisiä.”*

Keskustelukulttuuri ja välittömyyden lisääminen sisäisesti ja ulkoisesti nähtiin ideaalin kulttuurin keskeisinä piirteinä. Hyvät välit ja kommunikaatio luvanhaltijan kanssa myös jouduttaa työtä ja voi auttaa karsimaan työtehtäviä, kun epäselvyydet saa keskustellen epämuodollisesti kommunikoitua, eikä viranomaista askarruttavia asioita tarvitse sisällyttää esimerkiksi tarkastussuunnitelmiin tai päätöskirjeisiin.

## **Päähavainnot**

- Kriteerin periaate 5:n valossa YTON henkilöstöllä on paljon näkemyksiä ja ajatuksia kulttuurin kehittämiseksi. Heillä on ideoita, joilla toimintaa voisi kehittää ja varsin samansuuntaisia ajatuksia kaiken lisäksi. Ihmisillä on ajatuksia, mutta arkisessa valvontatyöskentelyssä ne eivät aina tule esille.
- Hyvin yksimieliset näkemykset tässä teemassa eli ideaalin kulttuurin visio on samansuuntainen osastolla, mikä helpottanee kehittämistä.
- Ideaalissa valvontakulttuurissa olisi turvallisuusmerkitysten ja greidaamisen kokonaisuus kunnossa, eli osastolla olisi riittävän yksimielinen näkemys siitä, mitä valvonnasta voidaan jättää pois ja mihin resursseja tulee suunnata. Miten tämä näkemys luodaan ja miten greidaaminen saamaan toimimaan? Tarvitaan rohkeutta päivittäistyöhön nähden poisvalintojen mahdollisuuksia ja kommunikoida kollegoiden kesken, että miten olisi järkevintä toimia.
- Toinen keskeinen asia ideaalissa valvontakulttuurissa oli toimivampi ja avoimempi vuorovaikutus osastolla ja luvanhaltijan kanssa. Kaiken viestinnän ei tarvitse mennä viralli-

sen kirjepostin välityksellä vaan hieman välittömämpi suhde luvanhaltijaan ei olisi haitaksi.

- Alateemat: *turvallisuusmerkitys, greidaaminen, poisvalinnat, parempi kommunikaatio, kulttuurin itsearviointi*

#### **4.2.2 Valvontakulttuurin haasteet ja kehittäminen**

On kiinnostavaa tarkastella, millaisia haasteita ja kehityskkeinoja valvontakulttuurin kannalta aineisto esittää. Reimanin (2001) tekemässä tutkimuksessa silloisen YTON kulttuurillisina haasteina näyttäytyivät erityisesti:

- sääntökeskeisyys ja liika byrokratia
- tavoitteiden jäsentymättömyys ja epäselvyys
- henkilöstöhaasteet ja osaamisen hallinnan haasteet

Luvussa tarkastellaan, näyttäytyykö samankaltaiset haasteet nykypäivän valvontakulttuurissa edelleen vai onko muunlaisia haasteita havaittavissa. NEA kriteereissä (2016, 23-25) kulttuurillisina haasteina esiteltiin seuraavia:

- toiminnan fokus turvallisuudessa – organisaatio voi jumittua vähäpätöisempiin asioihin, jotka eivät edistä turvallisuustavoitteita
- riippumattomuus ja ulkoisen paineen sietäminen
- valvontamallin ja käytäntöjen adaptiivisuus valvonnan tarpeiden mukaan
- kompetenssien ylläpito

Kriteeridokumentin viidestä periaatteesta useampaakin tähän kohtaan voisi soveltaa, mutta osion laajuuden vuoksi valikoitiin keskeisimmät eli kriteereissä esitetyt yleiset haasteet viranomaisen kulttuurille. Tarkastellaan, onko samankaltaisia haasteita havaittavissa ja millaisia kulttuurin kehittämiskeinoja aineisto esittää.

##### ***Haasteet osastolla***

Yhtenä haasteena nähtiin ulkoinen paine juurikin luvanhaltijan suunnasta. Luvanhaltijat saattoivat kommentoida, että tarkastukset ovat heille kalliita ja epätarkasti kohdennettuja. Tällaisessa tilanteessa korostettiin tärkeänä YTolla tunnistaa omat priorisoinnit ja ”pitää oma pää”. Viranomaisen ei kuulu joustaa esimerkiksi luvanhaltijan talouspainneiden vuoksi turvallisuuden kustannuksella. Ulkoinen paine ei näyttäytynyt liialliselta tai sellaiselta, että se aineiston perusteella vaikuttaisi valvontakulttuuriin. Ulkoiset paineet tiedostetaan ja niihin näytetään osaavan suhtautua. Haasteena esitettiin myös kehittämisprojektien maaliin saattaminen. Monia aloitetaan, mutta niiden jalkauttaminen on hidasta.

Yleisinä YTON haasteina kuvailtiin seuraavia:

- Priorisointi ja kohdentaminen valvonnassa, miten saada jalkautettua käytäntöön yhteisesti jaettu fokus? Tätä havaintoa vahvistaa aineistossa esitetyt luvanhaltijoiden kommentoinnit kohdentamisesta sekä haastateltujen omat näkemykset.
- YVL-ohjeiden yksityiskohtaisuus hankaloittaa kokonaiskuvan muodostamista ja valvonta ajautuu liikaa yksityiskohtiin.
- Lisää uskallusta keventää valvontaa siellä missä voi. Edellisen luvun ideaalin valvontakulttuurin kuvauksissa näistä ongelmista pääseminen nähtiin keskeisenä.

Aineistosta voi päätellä ohjeistuksen kehittyneen OL3 hankkeen myötä eri suuntaan priorisointiin ja kohdentamiseen nähden, eli huomiota kiinnitetään liian tarkkoihin vaatimuksiin. Kaivataan uskallusta ja linjauksia sen suhteen, mihin osaston laajuisesti tulisi resursseja valvonnassa kohdentaa. Scheinin (1992) mukaan johtaminen on tärkein keino vaikuttaa organisaation kulttuuriin.

Kuten jo monessa yhteydessä on tullut esiin työmäärä ja priorisointi ovat keskeinen haaste tämän hetken YTolla:

*”T]ällä hetkellä työn määrä osastolla aika suuri. Kyllä se vaikuttaa jos tulee tunne, että ei pysty kunnolla tekemään kaikkea - - Niin siinä pitää myös johdon olla huolellinen, että oikeasti työmäärästä huolimatta ne turvallisuuden kannalta oleelliset asiat saadaan tehtyä, - - Juuri silloin pitäisi rohkeasti pystyä tekemään karsintaa.”*

### **Sääntökeskeisyys**

Seuraavaksi peilataan aineistohavaintoja vielä tarkemmin Reimanin (2001) saamiin tuloksiin.

*”[S]ääntökeskeisyys on varmaan edelleenkin haaste, koska meillä on varmaan 8000 vaatimusta YVL-ohjeissa. Meidän pitäisi tunnistaa mikä on se **päävaatimus**. Me ollaan keskusteltu siitä, me ollaan menossa vaatimustenhallintajärjestelmään, mutta kun yksittäisiä vaatimuksia tarkastelee siinä hävittää sen kokonaisuuden. Tämä on semmoinen uusi iso haaste.”*

*”[K]yllä tämä sääntökeskeisyys jossain määrin voi olla ongelma, ja nämä osaamisen haasteet, että olisi niitä kokonaisuudenhallitsijoita enemmän. Kyllä ne minun mielestä on jossain määrin edelleen ajankohtaisia haasteita”*

Sitaateista voi päätellä, että sääntökeskeisyys on vielä tänä päivänäkin haaste. Sääntökeskeisyys ohjaa toimintaa siten, että työntekijöiden on hankalaa hallita kokonaiskuvaa valvonnassa, koska vaatimukset ja ohjeet vievät valvonnan pieniin yksityiskohtiin. Säännöstö ohjaa työskentelyä vastoin uudenlaista näkemystä valvonnasta kokonaisvaltaisempana turvallisuuden tarkasteluna. Kaikkineen suurin osa haastatelluista totesi Reimanin (2001) kuvaamien haasteiden olevan ainakin osittain vielä ”tuttuja otsikoita” tänä päivänäkin. Osaamisen hallinnan osalta aineistossa nähtiin, että nykytilanne olisi parempi kuin aiemman tutkimuksen aikaan. Menettelyissä tältä

osin nähtiin kehitettävää. Sääntökeskeisyyden ja osaamishaasteiden välillä on myös nähtävissä kiinnostava yhteys:

*"[S]ääntökeskeisyys, sellaisia me tietysti ollaan koska me katsotaan noiden YVL-ohjeiden sääntöjen täyttymistä, mutta siitä tulee se ongelma 'jos et sä tiedä oman palikan roolia laitoksella eli kuinka tärkeätä sen säännön täyttäminen on' - - kuitenkin se käytännössä palautuu sinne **osaamisen haasteisiin** eli juututaan liikaa pykäliin."*

Apuna edellisen sitaatin kaltaisiin tilanteisiin nähtiin Turvallisuusryhmä, joka auttaa hahmottelemalla ratkaisuehdotuksia haastavissa tai poikkeavissa tilanteissa. Kyseinen havainto voisi tarkoittaa, että sääntökeskeisyyteen on ehkä helppo turvautua, silloin kun osaaminen ei sisällä tarpeeksi kattavaa ja laaja-alaista näkemystä turvallisuuden kokonaisuudesta. Kokonaisuuden hallintatapoja siis edellytetään tämän hetken YTOlaisilta. Reimanin (2001) esittelemiä teemoja pidettiin suhteellisen ajankohtaisina edelleen, esiin nousi myös huoli ihmisten sitouttamisesta YTOon ja kyvykkäiden ihmisten saamisesta osaksi organisaatiota. Valvontamalli ja -käytännöt eivät tällä hetkellä ole parhaalla mahdollisella tavalla adaptiivisia. YTolla koetaan, että se on osastona takertunut sääntelykehikollaan liian pikkutarkkaan valvontaan, eikä se kykene tarpeeksi nopeasti muovaamaan itseään holistisempaan valvontaan.

### **Tavoitteet**

Tavoitteiden epäselvyys yksilötasolla oman työn tukena oli aiemmin (Reiman 2001) keskeinen haaste YTolla. Työn ja valvonnan tavoitteiden osalta haasteita kuvattiin edelleen olevan erityisesti yksilötasolle jalkauttamisessa. Erityisesti laajojen tavoitteiden pilkkominen ja sitä kautta jalkauttaminen on keskeinen kohta tavoitteiden osalta.

*"Tavoitteena ydinturvallisuuden varmistaminen. - - Aika haastavaa se on toimintaan ja tarkastajatasolle on jalkauttaa."*

*"Jossain määrin viimeaikoina on puhuttu tavoitteiden asetannassa, että jos me tehdään vuosisuunnittelua tai tavoitteita niin ne valvontatavoitteet on tähän saakka pitäneet suuren määrän sisällään rutiinistyötä. - - sitten tavallaan se asia, mikä on erityisenä asiana jonain vuonna, se peittyi sinne suunnitelmaan kun niitä perusosia on jo niin paljon - -"*

Ydinturvallisuuden varmistaminen on koko toiminnan ylätason tavoitteena, mutta ohjaako se yksittäisiä ihmisiä työssään? Aineistossa näkyi jälleen kahta eri koulukuntaa vastauksissa. Toisten mielestä tavoitteet YTolla ovat riittävän selviä ja vuosisuunnitelmasta jokainen näkee mitä eri toimistojen vastuulla esimerkiksi tarkastusten osalta on. Tässäkin kohtaa herää ajatus viestintätarpeesta eli tarvitaanko mahdollisesti enemmän keskustelua, mitä asioita kunkin toimiston suunnitelmiin laitetaan, jotta siellä olisi oleellimmat tavoitteet esillä. Esimiehet pystyisivät sitten osoittamaan paremmin, mitä tehtäviä kenenkin vastuulle tulee ja miten se palvelee kokonaisuutta. Tavoitteiden epäselvyyttä selitettiin aineistossa myös sillä, että kaikki toimistopäälliköt eivät välttämättä pilko ja avaa tavoitteiden merkityksiä oman toimistonsa kohdalla. Ei riitä, että osan mielestä tavoitteet ovat selviä ja osan ei. Valvonnan tehokkuus ei pääse parhaimmil-

leen jos kaikille tavoitteet eivät ole yhtä selviä. Tavoitteiden osalta valvontakulttuuri ei ole täysin onnistunut luomaan jaettua selkeää todellisuutta, jossa jokainen tietäisi oman panoksensa suhteutumisen kokonaisuuteen. Fokus turvallisuuskeskeisimpiin valvonnallisiin asioihin kaipaisi selkeyttämistä.

### ***Kokonaiskuvan muodostamisen haasteet***

Tämä valvontakulttuurin haasteiden alateema liittyy myös valvontamallin alateemaan valvonnan kohdentamisesta. Voisi kuvitella, että valvonnan kohdistamisen ongelmat osin johtuvat siitä, että kaikilla YTOlaisilla ei ole yhtä selvää kuvaa eri valvottavien osa-alueiden turvallisuusmerkityksistä suhteessa toisiinsa. Toisaalta parempi kommunikaatio luvanhaltijan kanssa nähtiin myös auttavan kokonaiskuvan muodostamista. Seuraavaksi sitaatteja tähän liittyen:

*”[T]ultaisiin enemmän sieltä omasta poterosta ylös ja katsottaisiin mitä ympärillä on, mitä asioita tähän omaan työhön liittyy, jotta saataisiin sitä kokonaisuutta hahmotettua. Jos on jotakin epäselviä asioita luvanhaltijan kanssa, ettei aina kommunikoida kirjeitse luvanhaltijan suuntaan puutteita löytyessä - -. Se on hidas tapa, voisi olla myös epävirallisia yhteydenottoja ennen päätöksen tekemistä. Tämä voisi edistää sitä, että luvanhaltija alkaa tehdä sitä tilanteen korjausta, jo ennen kun se päätös meiltä lähtee.”*

*”[S]aataisiin se [valvonnan] ympyrä toimimaan, missä ne luvanhaltijat ja hakijat menee, mitkä on niiden hyvät ja huonot puolet. Sitten me kohdennetaan valvontaa sen arvioinnin pohjalta. - - Tavallaan tapauksen mukaan tehtäisiin valvonnan suunnittelua vaikkapa vuosikellomaisesti.”*

Oman työnkuvan ulkopuoleinenkin perustason ymmärrys näyttäytyy tärkeänä, jotta valvonnan kokonaiskuva hahmottuisi osastonlaajuisesti. Tärkeänä nähtiin, että olisi perusymmärrys oman asiantuntijuuden alaan liittyvistä kollegoiden teemoista ja, että vuorovaikutus luvanhaltijaankin pelaisi paremmin. Lisäksi tämä voisi auttaa tunnistamaan, mitkä asiat ovat vähemmän tärkeitä ja mahdollisesti jo epävirallisia reittejä pitkin hoidettavissa luvanhaltijoiden kanssa. Pääasiahana olisi vaikuttaa heihin niin, että he itse haluavat kehittää toimintaansa ja ovat motivoituneita turvallisuuden tavoittelussa. Valvonnan tehostamiseksi haasteena ja mahdollisuutena nähtiin luvanhaltijakohtaisempi valvonnan suunnittelu tapauksen ominaisuuksien mukaan. Se kuitenkin on tullut aineistosta selväksi, ettei valvonnan painotuksella, jossa YTOLle toimitetaan tuhansia asiakirjoja vuodessa tarkastettavaksi, toimi enää tässä nykyisessä työkuormassa. Kyseinen valvontatapa ei välttämättä myöskään ole paras mahdollinen keino motivoida luvanhaltijaa kehittymään. Valvontamallin täsmentäminen ja kommunikoiminen osaston laajuisesti näyttäytyy tässäkin yhteydessä kehitettävänä seikkana YTON valvonnassa. NEA (2014, 9-10, 19) painottaa tehokkaan viranomaisen valvonnassa selkeyttä viranomaisen toiminnan tarkoituksellisissa ja toimintamallissa sekä sen toimeenpanossa. Nähtävissä on, että valvontakulttuurin suhteen selkeää kokonaiskuvaa ei kaikkien keskuudessa ole saavutettu ja siihen toivotaan muutosta. Halu kehittyä tämän osalta on hyvän viranomaistoiminnan piirteiden omaista toimintaa jatkuvan parantamisen ja kehittämisen kautta.

Toimivalle valvontakulttuurille nähtiin aineistossa haasteena, että valvontaa suorittavat ihmiset eivät omaa tarpeeksi kattavaa näkemystä valvonnan kokonaisuudesta. Tällaisen tilanteen nähtiin mahdollistavan epärelevanttien asioiden vaatimista luvanhaltijoilta, mitkä voivat estää heitä kehittämästä omaa turvallisuuttaan. On hienoa, että aineistossa näkyy itsekriittisyyttä ja pohdintaa mahdollisista haitoista, jos kokonaiskuvan ymmärrystä ei saataisi kehitettyä lisää. Esiin nousi, että olisi oleellista, että tarkastajat haluaisivat itsekkin olla osa isompaa kokonaisuutta työpanoksellaan. Jokainen omaa tonttia hoitaessaan pohtisi ”onko tämä oleellista, kuuluuko STUKin tehdä tätä”. Ymmärrettäisiin se STUKin ja YTON erityislaatuisuus ja ne erityisvaatimukset siihen toimintaan liittyen. Keskityttäisiin niihin valvonnallisiin tehtäviin, jotka ovat nimenomaan ydinturvallisuudelle merkittäviä. Absoluuttisen turvallisuuden kokonaiskuvan muodostaminen on mahdotonta, sillä osaston toimistoilla on hyvin erilaiset osaamiset ja roolit. Kunkin toimiston rooli vaikuttaa keskeisesti valvonnan luonteeseen eli esimerkiksi, onko painotusta asiakirjatarkastuksiin vai todentamiseen enemmän.

### ***Osaaminen***

Osaamisen hallinnan haasteet ovat edelleen ajankohtaisia. Haasteet tämän päivän osaamiseen liittyen ovat todennäköisesti erilaisia kuin 16 vuotta sitten tehdyn tutkimuksen aikaan. Koulutukset ja perehdyttäminen on ilmeinen ja luonnollinen tapa lähestyä tätä teemaa.

*”- Osaamisen hallinnan kehittäminen ja koulutus on tärkeitä, ei se osaaminen parane sillä että YVL-ohjeita läpikäydään enemmän.”*

Osaaminen osastolla mietitytti siinäkin mielessä, että ollaanko osaamisalueita resursoitu oikein. Kun OL 3 -hanke vaihtuu käyväksi laitokseksi, ensimmäiset vuodet voivat haastateltavien mukaan olla mielenkiintoisia. Lisäksi, kun Fennovoimalta alkaa tulemaan suurempia määriä asiakirjoja tarkastettavaksi, ollaanko YTolla valmiita tähän? Yleensä pohditaan luvanhaltijoiden valmiuksia, nyt retorinen kysymys esitettiin osastolle itselleen. Tähän pohdintaan liittyy myös havainnot liittyen useisiin kommentteihin, joilla peräänkuulutetaan aineistossa kokonaiskuvan osaamista. Työmäärän kasvaessa kokonaiskuvan ymmärrystä korostettiin:

*”[K]okonaiskuvan merkitys työtaakan kasvaessa korostuu. Se vaatii vähän erilaisia ihmistyyppisiä. On väärin olettaa, että tarkastaja, joka on 15 vuotta tehnyt ja katsonut jotain pientä osa-aluetta yhtäkkiä pystyisi katsomaan jotain muuta. Eli kokonaisturvallisuusmerkityksen ymmärrys korostuu sen ihmisen oman erityisalan sijaan.”*

*”Osaamisen kehittämiseen ja kokonaisuuden hallitsijoiden kasvattamiseen sekä rekrytointiin on minun mielestä kiinnitetty huomiota. Sellaista henkilöiden kasvatusta täällä meillä pohditaan, että kyllä niille jotain ollaan tekemässäkin.”*

Kokonaisuuden hallintaa taitavia asiantuntijoita tarvitaan ja se tarve on ilmeisesti tunnistettukin YTolla valvontakulttuuria haastavaksi tekijäksi. Kulttuurin on muututtava valvonnan vaateiden muuttumisen mukana. Tämä vaikuttaa siten osaamisen hallinnan haasteisiin. Seuraajasuunnitelua osastolla on pohdittu. Mutta onko tunnistettu tulevaisuuden kannalta keskeisiä positiioita,

joita ei mahdollisesti ole vielä? Entäpä eri rajapintojen yhteydessä tarvittavaa erityisosaamista, onko sitä tunnistettu? Osaamisen säilyttämisen kannalta haasteellista on ollut sukupolvenvaihdoksessa hävitetty osaaminen. Eli pitkän uran luoneilla konkareilla on voinut olla jalostuneita näkemyksiä, joita he ovat niin sanotusti hautoneet itsellään. Organisaatiosta poistuvien henkilöiden kohdalla on olemassa systemaattisia menettelyitä kuten haastatteluita, osallistumista koulutusten suunnitteluun ja vastaaviin, silti osaamisen säilyttämisenkin haaste tiedostettiin. Aineistosta voi päätellä, että osaamisen tarpeet ovat muuttuneet kohti riittävän kokonaisvaltaista osaamista ja asiantuntemusta hyvin tarkkaan rajatun osaamisalueen sijaan.

### **Haasteiden päähavainnot**

- Reimanin (2001) kuvaamia haasteita nähtiin ajankohtaisina teemoina edelleen YTolla. Sääntökeskeisyys, osaamisen hallinnan haasteet sekä tavoitteiden epäselvyys näyttävät nivoutuvan toisiaan ruokkivaksi kehäksi. Osaamisen ongelmat yhdistettynä epäselviin tavoitteisiin yksilötason työn ohjauksessa voi johtaa sääntökeskeiseen tarkastamiseen ja valvontaan.
- NEA kriteerin (2016) haastemalleihin havainnot menevät yhteen seuraavasti: turvallisuusfokus ei aina ole parhaalla mahdollisella tasolla, koska valvonnan kokonaiskuvan hahmottaminen voi olla toisinaan haastavaa henkilöstölle.
- Riippumattomuuden haaste tuli myös esiin eli luvanhaltijoiden suunnalta YTOon kohdistuu valvonnan kohdentamiseen liittyvää painostusta. Mutta sitä ei koettu ongelmaksi ja valvonnan suhteen viranomainen ei ilman relevantteja syitä muuta toimintaa.
- Valvontamallin adaptiivisuus kuvattiin kriteereissä haasteeksi ja sitä osoittaa sääntökeskeisyyden jatkuva haaste YTolla eli ohjeisto koetaan toimintamallin muutosta hidastavaksi ja kahlitsevaksi, vaikka tiedetään millainen toiminta voisi olla parempaa. Muutokset ovat hitaita ja vievät oman aikansa.
- Myös kompetenssien ylläpito on kriteereissä esitetty haaste ja osaamisen hallinnan haasteissa nousi esille huoli osaavan henkilöstön saamisesta ja sitouttamisesta, joka liittyy tähän kriteerin haaste-esimerkkiin myös. Osaamisen tarpeet ovat osastolla muuttuneet ainakin julkisessa puheessa kohti laaja-alaisempaa osaamistarvetta.
- Alateemat: *kokonaiskuvan haasteet, osaamisen haasteet, tavoitteiden asettamisen haasteet, toiminnan adaptiivisuus vs. sääntökeskeisyys*

### **Valvontakulttuurin kehittäminen**

Yleishavaintona osa haastatelluista kokee heillä olevan paljonkin vaikuttamismahdollisuuksia kulttuurin kehittämisen kannalta. Osa kokee, että he suoranaisesti eivät voi vaikuttaa YTON valvontakulttuurin kehittämiseen. He korostivat johdon asemaa tehtävässä. Johdolle koettiin

voitavan kertoa kehittämisideoista, mutta oli eri asia, lähdetäänkö kaikkia asioita ajamaan eteenpäin. Seuraavaksi läpikäydään millaisia ajatuksia kehittämisen osalta aineistossa esiintyi. Samaan aikaan koettiin ja toivottiin, että jokaisella YTOlaisella on mahdollisuus laajentaa omaa näkökulmaa ja siten parantaa yhteistyötä osaston sisällä, sisäiset prosessit nähtiin osaltaan haastavina tässä yhteydessä. Sisäiset toimintatavat jäykkyydellään saattavat haitata pyrkimyksiä laaja-alaiseen osaamiseen ja yhteistyöhön, vaikka se olisi valvonnan edun mukaista.

*”[E]ihän kaikki voi tuntea laitosta pohjimmiltaan mutta saataisiin ne pääperiaatteet niistä turvallisuusperiaatteista kaikkien tietoon. - - Saataisiin kaikille perus kokonaisnäkemys siitä laitoksen turvallisuudesta, että mikä on turvallisuuden kannalta tärkeätä. - - Turvallisuusasioiden priorisointi ja tunnistaminen paremmaksi.”*

Yksilötason tarkastajien näkökulman laajentamisen lisäksi kehittämisen arvoisena koettiin edelleen kehittää kokonaisturvallisuusnäkemysten muodostamista. Haasteellista on aihealueen kompleksisuus ja laajuus. Kokonaiskuvan hahmottamisen kehittämistä kannattanee lähestyä purkamalla sitä osakokonaisuuksiin, joiden alle useampia teemaan sopivia toimistoja voisi ajatella. Kaikki eivät voi osata kaikkea, mutta näin voitaisiin vahvistaa saman aihepiirin toimiston laaja-alaisempaa ymmärrystä rajapintojensa kanssa. Tämä voisi auttaa luomaan kokonaiskuvaa valvonnan tilasta, jotta ihmiset eivät liikaa keskittyisi yksittäisiin asioihin. Seuraava sitaatti tiivistää tämän havainnon:

*”Keskitytään enemmän asioihin ei asiakirjoihin”*

Miten valvonta saadaan keskittymään oikeisiin asioihin:

*”[T]ietyn tyyppinen priorisointi ja linjaaminen on osittain ulkoa-annettua. Se tarkoittaa aina sitä, että johtaja kertoo alaisille ’tämä on tärkeätä ja tämä ei ole’, jolloin se ei ole välttämättä sisäsyntyisesti tullutta eli sen takia siinä mielessä voisi nähdä että kommunikaatio ylipäättään yli rajapintojen on oleellista.”*

Esimiehiltä ja johdosta tuleva valvonnan suuntaaminen ja linjaaminen voidaan nähdä ulkoapäin annettuna. Valvontakulttuuria ollaan kehittämässä suuntaan, joka korostaisi laaja-alaista turvallisuusmerkitysten ymmärrystä. Näkisin oleellisena tällaisessa vaiheessa kehittämistä alustavasti linjaamisen ylhäältä johdosta ja esimiehistä käsin, jotta se lähtee kehittymään haluttuun suuntaan. Myöhemmin ihmiset toivon mukaan oppisivat linjaaman itsenäisemmin valvontaa oleellisiin asioihin ja greidaamaan. Tähänkin yhdistyy Scheinin (1992, 2006) kulttuuriteoria, jonka mukaan nimenomaan johtaminen on se keino, jolla kulttuuria voidaan muokata. Jos sen annetaan muovautua itsenäisesti ilman ohjausta, muutokset tuskin olisivat YTO:n toiminnan tavoitteiden kanssa yhteneväisiä. Johdon ja johtamisen rooli tuntuu korostuvan aineistossa valvontakulttuurin kehittämisen suhteen. Organisaation alemmilta tasoilta ei koeta voitavan alkaa itsenäisesti kehittää valvontaa suuremmassa mittakaavassa, vaan ylätason tulee tehdä kaikkia ohjaava linjaus, jotta kulttuuri voi kehittyä toivotunlaisesti koko osastolla. Tähän vaikuttanee myös



resursointipuoli eli kuinka arkisen työn ohella koetaan mahdolliseksi löytää aikaa kehittämislle.

Valvontakulttuurin artefaktitasolla kehittämiseen liittyen puhuttaa valvonnan työkalut ja niiden parantaminen. Raportointityökalun kehittämistä ajatellen seuraavanlainen idea löytyi aineistosta:

*”Pitäisi kehittää enemmän toimivia työkaluja. Eli meillä on paljon erilaisia työkaluja, teknisiä apuvälineitä, järjestelmiä, tietokantoja jne. Mutta se ongelma tulee siitä, että kun ne on hajautettuna eri tietokantoihin niin hallinnointi on hankalaa. Asioiden yhdistäminen on hankalaa ja tietojen etsiminen on hankalaa. Pitäisi olla periaatteessa yksi tietokanta joka tarjoaa kaikki tarvittavat palvelut. Tällä hetkellä esimerkiksi me käytetään asiakirjahallintajärjestelmään yhtä järjestelmää, me käytetään havaintojen kirjaamisen yhtä järjestelmää, joka on melko hyvä - - Valvontatyökalujen kehittämiseen tulee kiinnittää huomiota.”*

Eli toivotaan työkalua, jossa olisi esimerkiksi raporttien asiakirjapohja, jossa eri osat kuten havainnot ja vaatimukset on koodattu linkittämään sen kohdan tiedot tietokannoissa oikeisiin paikkoihin ja kokonaisuuksiin, jolloin tiedon löytäminen ja hallinta olisi helpompaa. Tämä on kiinnostava työkalujen kehittämiseen liittyvä ajatus. Työkalujen kehittäminen on vaikeata, eikä aina kaikilta osin YTO:n itsensä päätettävissä. Esitetyistä ideoista voi ehkä saada uutta näkökulmaa valvonnan työkalujen kehittämiseen. Scheinin kulttuuriteoriassa artefaktitasolle sijoittuvat työkalut ovat asia, jonka kehittäminen nähdään toimivan valvonnan edellytyksenä. YTO näytetään kehitymishaluisena valvontakulttuuriltaan. Jatkuvan kehittämisen nimissä aineistossa esitettiin halua edelleen parantaa virheistä oppimista.

*”Meillä on arvona, että me ollaan luotettavia ja joustavia ja myös asiantuntevia. Me uskalletaan myös kyseenalaistaa ja kysyä. Siinä näkisin pienen kehityspisteen, että jos me nähdään, että me ollaan tehty virhe niin oltaisiin siitä iloisia, että löydettiin se virhe. - -”*

Viranomaiskulttuurilta odotetaan itsekriittisyyttä, oppimista ja jatkuvaa kehittymistä NEA (2016) kriteereissäänkin.

*”[T]iimityötyyppinen lähestymistapa asiakirjatarkastuksissa voisi hyvä. Saataisiin aikaan useamman toimiston muodostama kokonaisuus siten että, joku ryhmä kokoontuisi pohtimaan osa-aluetta. Ne käsittelevät pikaistuntoina aineistoa. Siinä työryhmä-ajattelu korostuu. Täällä on totuttu tekemään asiantuntijatyö omassa työhuoneessa. Tarvitaan tavallaan siedätyminen siihen ryhmätyöhön. Itsenäisyys on ollut vahvaa toimistoissa ja se on toimistojen sisälläkin aika vahvaa, jokaisella on oma alue ja tekee tutkijatyypisesti omaa juttua.”*

Edellinen on oivallinen ajatus, sinällään se voisi auttaa nopeammin saamaan aikaan tarkastuspöytäkirjat, kun ryhmä kokoontuu ja asennoituu hoitamaan sen tehokkaasti alta pois. Ilmeisesti jotkut hyödyntävät tätä osastolla työtapana, mutta systemaattisesti se ei näytä olevan kaikkien tarkastajien suosima toimintatapa vielä. Täten aikaa ei kulu siihen, että eri asiantuntijat valmis-televat omaa osuuttaan pöytäkirjoihin muiden töiden ohella ja sitten odotellaan, että milloin pöytäkirjaan saadaan kaikkien osuudet koottua. Tämän voisi myös kuvitella luovan työtapana

laajemmin kokonaiskuvaa valvottavan osa-alueen tilanteesta eri toimistojen tarkastajien ja asiantuntijoiden jäsenten yhteistyön kautta. Toki aineistossa on kritiikkiä kokousten ja työryhmätapaamisten suurista määristä, mutta voisiko tämä silti olla tehokkaampi tapa. Seuratulla tarkastuksella tarkastajatiimi kokoontui ennen lopetuskokousta yhdessä koostamaan havaintonsa yhtenäiseksi tarkastusdokumentaatioksi. Tarkastuksenvetäjä kirjasi ryhmän ajatukset heti pöytäkirjapohjaan heidän keskustellessaan keskeisimmistä havainnoista ja niiden merkityksestä turvallisuudelle. Tämä näyttäytyi tehokkaana työtapana. Kaikki saivat äänensä kuuluville ja keskustelu summasi hyvin tarkastuksen eri osia kaikkien osallistuneiden kesken. Pöytäkirjanteko ei myöskään jäänyt roikkumaan. Havaittu työtapana oli varsin esimerkillinen.

### ***Osaamisen hallinnan ja koulutusten kehittäminen***

Yleishavaintona aineistosta näkyy tarve substanssikoulutusten lisäämiselle. Monet haastatelvat korostivat, että koulutusten puolella tarjolla on hyvää peruskoulutusta, joka kaikkien uusien rekrytointien tulee käydä läpi. Yleiset koulutukset palvelevat aineiston mukaan toimintatapa-elementtien oppimisessa. Omaan tehtävään kullakin kuuluu myös erityisosaamisen elementti johon substanssikoulutukset vastaisivat. Toivottiin, että koko osastolle sopivia koulutuksia olisi enemmän sekä toimistokohtaisia tarkastajan substanssiin panostavia koulutuksia. Koulutustarpeisiin vastaaminen voisi auttaa kokonaiskuvan muodostamisessa halutunlaiseksi sellaisin painotuksin kuin nähdään kokonaisturvallisuuden kannalta oleellisena. Jos olisi määriteltynä valvonnan kokonaiskuva eli mitä valvonnassa halutaan painottaa eniten, se voisi auttaa oman työn priorisoinneissa:

*”[K]yllä, tällä hetkellä toimistoilla ja yksilöillä on omat näkemyksensä tärkeydestä. Substanssikoulutus tuo perusnäkemystä ja yhtenäistää sitä ja silloin me voidaan antaa tasalaatuisempaa tuotetta ja arvottaa tasalaatuisemmin sitä Graded Approach lähestymistapaa.”*

Osaamisen hallinnan kehittämisessä on päästy hyvään alkuun:

*”[P]ositiivinen suunta myös on tämä, että on yritetty ja lähdetty kehittämään sitä YTON tarkastajaohjelmaa eli tarkastajan pätevyintiohjelmaa. Siinähan tulee, mitä kunkin tarkastajan pitäisi periaatteessa osata ja sitten siinä tulee sitä poikkiteknistä roolia, se on aluillaan vasta. Kyllä on yksi keino keinojen joukossa yhdenmukaistamiseen.”*

Sitaatissa mainitunkaltainen kehitys nähdään tärkeänä valvonnan yhdenmukaisuudelle ja oikealle suuntaamiselle. Jokainen tarkastaja voisi ymmärtää paremmin oman osuutensa isossa paletissa ja miten eri teknisten alojen osaaminen nivoutuu yhteen kokonaisuudeksi. Tarkastajan pätevyintiohjelma auttaa tämentämään kunkin toimiston tarvitsevat osaamiset ja sen avulla osaamisen hallinta olisi toivon mukaan tasapainoisempaa. Osaamisen kehittäminen nähdään keskeisesti osana valvontakulttuurin kehittämistä.

Greidaamisen jalkauttaminen sekä substanssikoulutusten kehittäminen jatkossa nähtiin valvontakulttuuria kehittävinä asioina. Nämä toisivat vielä lisää yhtenäisyyttä toimintatapoihin, vaikka asiassa onkin vuosien mittaan kehitytty. Lisäksi aineistossa nähtiin, että kokonaisuuden hallintaan kannattaisi rekrytoinneissakin kiinnittää jatkossa huomiota, jotta laaja-alaista asiantuntijuutta saadaan lisää taloon. Työnkierto ja ihmisten sujuvampi liikkuvuus eri positiioihin nähtiin asiantuntijuutta kasvattavana kehitystoimena.

*”Lähinnä se Graded Approach ja substanssikoulutuksen kehittämisen jatkaminen - - YTV-ohjeiston prosessin kehitys, ettei siellä pysähdytä aina johonkin pullonkaulaan, toimistojen väliseen rajapintaan - - . Saataisiin mahdollisimman yhtenäiseksi koko STUKissa toiminta, siihenhän pyritään. Se olisi erittäin tärkeätä, koska meillä on ollut vuosien saatossa eriytyneet toimistot ja eriytyneet menettelytavat ja osastoilla vielä enemmän eriytyneet menettelytavat. Menettelytapoja on saatu vähän jo samanlaisiksi osittain, koska ihmiset on päässeet siirtymään paikasta toiseen vapaammin, se edesauttaa, että opit siirtyy.”*

Systemaattisempi työnkierron, tiimityöskentelyn ja parityöskentelyn suosiminen nähtiin keinoina laajentaa ihmisten osaamista. Näitä keinoja käytetään jo YTolla, mutta lisääminen ja systematisointi nähtiin hyvänä kehityssuuntana. Tiimin tai parin yhteistyö voisi auttaa greidaamisesakin, kun yhden ihmisen oman alan näkökulma ei saa liikaa painoarvoa. Erityisesti suoraan opinnoista rekrytoitavien henkilöiden kohdalla korostettiin tarvetta syvällisemmälle substanssikoulutukselle ja sen kokonaiskuvan ymmärryksen kasvattamiselle.

Tarkastajan roolin kehittäminen uusien työntekijöiden kohdalla nähtiin kehittämisen arvoisena. Toisinaan tapana on ollut, että pian eläköityvä tai muuten hyvän kokemuksen omaava henkilö mentoroi uutta tulokasta. Ongelmana tässä on havaittu, että uudelle henkilölle saattaa työn osalta korostua epärelevanttejäkin asioita. Lisäksi muunlaiset, niin sanotusti, ei niin hyvät tavat ja mallit saattavat siirtyä näin uudelle sukupolvelle, jos mentorointiin ei panosteta tai ei ole linjattu, mitä mentoroinnissa kannattaisi korostaa. Huolena oli, ettei varhaisessa vaiheessa uuden ihmisen perehdyttämistä luoda liian kapeita näkökulmia, joista poisoppiminen on hankalaa. Kokonaisvaltaisen näkökulman muovaaminen aikaisessa vaiheessa uusien henkilöiden kohdalla koetaan jatkoa ajatellen hyvin tärkeäksi. Osaamisen kehittämiseksi on jo kehityshankkeita käynnissä ja suunnitteilla.

Laitosprojektien sujuvampaan etenemiseen kannalta esitettiin tällainen kehittämis ehdotus resursien koordinointiin:

*”[J]okaisessa projektissa on ne omat pisteensä ja sieltä pitäisi ennen kuin projekti alkaa, määritellä sellaiset pisteet, milloin pitää pysähtyä miettimään osaamista. Onko meillä esimerkiksi pääkonttorilla osaamista riittävästi”*

Edellisessä sitaatissa halutaan korostaa nimenomaan jokaisen laitoshankkeen ja luvanhaltijan ainutlaatuisuutta ja erilaisia valvonnallisia tarpeita. Eli tapauskohtaisesti nähtäisiin hyväksi

hahmotella virstanpylväitä etukäteen ja skenaarioita, joiden avulla voitaisiin hahmotella osaamisen kannalta etukäteen resurssien allokointia. Toiminnan suunnittelu, arviointi ja resursointi vaatisi pitkää aikajännettä, koska osaamisen hankkiminen tai lisääminen on haastavaa ja vaatii aikaa. Tällainen edellyttäisi entistä enemmän systemaattisuutta johtamiselta, suunnittelulta ja yleistä koordinoitua osaamisiin lisää.

### **Kehittämisen päähavainnot**

- Työssäoppimisen ja mentoroinnin kehittäminen, jotta hyvät toimintatavat säilytetään ja välitetään eteenpäin organisaatiossa.
- Työnkiertoa, substanssikoulutuksen kehittämistä ja tarkastajatasolla turvallisuuden kokonaiskuvan luomista lisää.
- Tiimityöskentelyn lisääminen asiakirjatarkastuksissa ja tarkastusten yhteenvedoissa.
- Rekrytoinnissa enemmän huomiota laaja-alaiseen asiantuntijuuteen ja sen kehittämismahdollisuuksiin.
- Valvonnan työkalujen kehittäminen esimerkiksi tehokkaampaan raportointiin.
- Keskeisinä kehityskohteina näyttäytyi priorisointi, ison kuvan muodostaminen ja Graded Approach hyödyntäminen valvonnassa.
- NEAn kriteerien (2016) valossa kehittämisideoista voisi olla hyötyä kompetenssien ylläpidon kannalta ja fokuksen kirkastamisessa nimenomaan turvallisuuden kannalta tärkeimpiin asioihin
- Alateemat: *laaja-alainen asiantuntemus, resurssien allokointi, tiimityö, työnkierto, substanssikoulutus*

### **4.2.3 YTON valvontakulttuurin arvot**

Tässä luvussa esitellään lyhyesti ajatuksia YTON arvoista sekä muista piirteistä ja ominaisuuksista, joita aineistossa tuli esille valvontakulttuuriin liittyen. Myöhemmin esitellään aineiston keskeisiä havaintoja liittyen muun muassa greidaamiseen (GA), rajapintoihin, valvonnan yhdenmukaisuuteen, viranomaisrooliin ja työkaluihin.

#### **Kriteeri**

NEAn kriteeridokumentissa (2016) viranomaisen omat arvot nähdään tärkeänä osana valvontakulttuuria eli kokonaisuutta, joka vaikuttaa suhteeseen luvanhaltijan kanssa ja ylipäänsä luvanhaltijan turvallisuuskulttuuriin. Tämän vuoksi YTON omien arvojen tarkastelu on perusteltua. Viranomainen on osa sosiaalista systeemiä, jossa jaetaan samankaltaisia arvoja vuorovaikutuksessa keskenään (NEA 2016, 11).

STUKin arvot avoimuus, asiantuntemus, rohkeus ja yhteistyö ovat myös YTON arvoja. Haastatteluissa korostettiin arvoista erityisesti asiantuntemusta. Yhteistyö on hiljalleen kehittymässä paremmaksi ja toimivammaksi yli eri toimistojen rajojen. Tätä halutaan, jotta osastolla saataisiin aikaan laajempaa keskustelua turvallisuudesta. Yleisesti YTOLle on ominaista välitön ja hyvä henki, eli tittelistä riippumatta ovelle voi mennä juttelemaan.

*”Asiantuntemus ja osaava viranomainen on keskeinen arvo. Ehkä tällainen rohkeus puuttua tilanteisiin korostuu. - - Että onko ne meidän vaatimukset aina perusteltuja, että voidaan tämäkin asia vaatia.”*

Asiantuntemuksella aineistossa ymmärrettiin tarkoitettavan kykyä tarkastella objektiivisesti ja reilusti omia vaatimuksia, onko ne relevantteja ja oikein mitoitettuja. Aineistossa mainittiin oikeudenmukaisuus, sillä voi ymmärtää viitattavan yhdenmukaisuuteen ja ennustettavuuteen, mitkä ominaisuuksina kuuluvat viranomaisuuteen. Luvanhaltijoita tulisi samanlaisissa tapauksissa kohdella tasaveroisesti. Läpi organisaation tulisi pystyä tuottamaan tasalaatuisia päätöksiä, joille on perustelut. Korostettu rohkeus ja asiantuntemus näkyy arjessa niin, että tätä valvonnan yhdenmukaisuutta ja reiluutta sekä vaatimusperusteisuutta arvioitaisiin omassa työssä avoimesti. Tarkkuus ja tunnollisuus arvoina olivat myös vahvasti esillä ja ne toisaalta saattavat johtaa asioiden liian tarkkaan tarkasteluun, vaikei turvallisuusmerkitys sitä velvoittaisikaan. Pääteltiin tämän johtuvan siitä, että tunnollisuus on asiantuntemuksen alainen arvo ja ihmiset YTolla haluavat olla ylpeitä työstään ja osaamisestaan eli he panostavat heitä kiinnostaviin asioihin ja niihin joihin heillä on paljon osaamista. Valitettavasti ylitunnollisuuskin voi olla toisinaan väärin suunnattua valvonnan kokonaisuuden kannalta.

*”[M]eidän arvot asiantuntevuus, rohkeus ja avoimuus. Olen ylpeä meidän organisaatiosta, että me ollaan tällainen self-standing toimija. Meidän ei tarvitse kenenkään apua kysyä oikeastaan mihinkään asiaan. Meiltä löytyy jonkunäköinen perustason ymmärrys asioista.”*

*”No siis asiantuntijuus korostuu hyvin pitkälti. Tietynlainen jäämäkkyys sieltä on havaittavissa - - Musta täällä aika järkevästi kuunnellaan luvanhaltijoita - - Epävirallista kommunikointia harrastetaan ja en ole sitä vastaan, koska se helpottaa ja nopeuttaa järkevöittää moniakin asioita. Pystytään keskustelemaan asioista.”*

Kuten huomata saattaa, samoja teemoja eri sitaateissa nousee arvojen tiimoilta esille. Ilmeisesti keskusteluyhteyttä luvanhaltijoihin on saatu kehitettyä avoimuuden ja yhteistyön arvojen hengen mukaan hiljalleen parempaan suuntaan. Aineistossa on esitetty sisäiseen keskustelukulttuuriin kohdistuvaa kritiikkiä eli käytäväkeskusteluille ja muulle kehittäväälle keskustelulle ei aina koettu olevan tarpeeksi aikaa. YTON tapoihin haastatteluiden ja havaintojen perusteella kuuluu runsas kokoustaminen ja sen voisi esimerkiksi ajatella olevan hyvä paikka toteuttaa yhteistyötä ja nostaa esille rohkeasti valvonnan huolenaiheita. Kuitenkin aineistosta paistaa myös kiire ja kokousten suuri määrä. Kokouksiin ei aina ehditä valmistautua kunnolla, jolloin mahdollisuus hedelmälliseen yhteistyöhön osittain tätä kanavaa pitkin myös voi heiketä. Lisäksi ”omiin pote-

roihin” uppoaminen on kuvattu ominaiseksi YTOLaisille, johon voisin nähdä oman asiantuntijuuden korostumisen ja sen kehittämisen pitkälle vietyä johtavan. Ihmiset ovat oppineet hyvin itsenäiseen tutkijamaiseen tapaan. Näitäkin asioita aineistossa on tunnistettu ja tapoja kehittämällä niihin voidaan vaikuttaa.

Asiantuntijuuteen liittyvät odotukset ovat muuttuneet YTOLla työmäärän kasvun myötä. Talon tapana on ollut sallia paljon itsenäisyyttä ja monimuotoisuutta työskentelytavoissa eli siinä on asiantuntijan vapaus näkynyt vahvasti. Vapautta ja itsenäisyyttä olla oman alan asiantuntijana on arvostettu vahvasti. Ennen uusia laitosprojekteja oli myös enemmän aikaa oman asiantuntijuuden kehittämiseen ja pohtimiseen. Nykyään tilanne on toinen ja tarpeet asiantuntemukselle näyttävät muuttuneen ja yksittäisen ihmisen asiantuntemuksesta fokusta tulisi siirtää kokonaisturvallisuuden ymmärtämiseen yhteisöllisemmin. Tällaista viestiä aineisto välittää. Reiman ja Norros (2002) esittivät viranomaisuuden olevan kolmen roolin eli viranomaisuuden, asiantuntijuuden ja julkisen roolin välillä tasapainoilua. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella tasapainoilu käydään erityisesti viranomaisroolin ja asiantuntijaroolien välillä. Arvoissakin asiantuntijuus ja nimenomaan julkilausumattomissa arvoissa on korostunut asiantuntijan vapaus aiemmin vahvasti. Asiantuntijuuden arvo ja rooli voi viedä valvonnan fokusta viranomaisen roolille asetetusta päätavoitteesta harhateille. Aineiston perusteella ainakin joissakin tapauksissa nämä kaksi roolia voivat vaikuttaa valvonnan fokukseen eritavoin ja se on hyvä tiedostaa.

## Päähavainnot

- Haastatelluilla on arvoista varsin yhtenevät näkemykset. Julkilausuttujen arvojen lisäksi tunnollisuus ja oikeudenmukainen valvonta tulivat esille ja ilmentävät virallisia arvoja.
- Yhteistyö arvona korostuu kehitettävänä osa-alueena. Asiantuntemusta on paljon, mutta saadaanko se kohdennettua osaston tavoitteiden kannalta oikein, vai ohjaako asiantuntijan oma innostus ja vapaus fokusta sivuraiteille? Asiantuntijuuden luonne muuttunut. Ennen siihen on liitetty vapaus ja aika tutkia ja kehittää omaa osaamisaluettaan. Nyt tarvitaan laaja-alaista asiantuntemusta ja sen fokuoimisen taitoa.
- Haastatteluissa ja havaintolokissa molemmissa korostetaan yhteistyön arvokkuutta ja sen edistämää kokonaisuuksien parempaa hahmottamista.
- Kriteerin 3. periaatteen (NEA 2016) korostaman turvallisuuden fokusoinnin kannalta asiantuntemuksen korostuminen arvona hyvin vahvasti on ohjannut työskentelyä toisinaan tavoitteiden kannalta vähemmän tärkeisiin yksityiskohtiin. Yleisesti arvojen mukaisessa toiminnassa kehitettävää vielä on, erityisesti lisää yhteistyön keinoja tarvitaan. Arvojen yhteinen ymmärrys näyttää vahvalta.
- Alateemat: *asiantuntijan vapaus, asiantuntemuksen ohjaaminen, yhteistyö*

#### 4.2.4 Graded Approach valvonnan työkaluna

Greidaamisesta on jo aiempien teemojen osuuksissa puhuttu ohimennen, mutta avataan sitä lisää. GA-periaate nousi hyvin paljon aineistossa esiin monissa yhteyksissä ja se tuntuukin liittyvän moneen muuhun teemaan. Greidaaminen on työkalu tai lähestymistapa, jolla valvontaa paloitellaan eri merkityksellisiin osiin työn fokuoimiseksi turvallisuuden kannalta riskitietoisesti.

##### Kriteeri

NEAn kriteeristöä (2016) ajatellen tätä lähestymistapaa voi tarkastella seuraavien periaatteiden kautta:

Periaate 1: Turvallisuusjohtaminen näkyy kaikilla organisaation tasoilla

- Turvallisuuden tavoittelu on prioriteetti yksi, jota kulttuuri ja päivittäinen toiminta ilmentää eli auttaako greidaaminen tässä?

Periaate 4: Viranomainen valvoo turvallisuutta holistisesti ja systemaattisesti

- Periaate korostaa greidaamista osana kokonaisvaltaista systemaattista turvallisuuden valvontaa ja resurssien allokointia mahdollistaen resurssien suuntaamista joustavasti tilanteen osoittaessa tarvetta.

Aiheena GA herättää paljon ajatuksia ja nähdään tärkeänä osaston toiminnalle, mutta siinä on omat haasteensa:

*”Luulen, että se perusajatus, että asioita pitäisi greidata ymmärretään kyllä suhteellisen hyvin. - - Se miten se toteutuu tällä hetkellä ohjetasolla siinä on se kehityksen paikka - -”*

*”Ongelma on tällä hetkellä se jalkauttaminen, että se saadaan ihan jokaisen arkityöhön, jokaiselle aihealueelle, siitä miten se tehdään niin siitä pitää keskustella. Ongelma on, että joku ei välttämättä halua tehdä sitä, mutta siitä tulee enemmän se tukiranka sille tarkastajalle, että kun on sitä arkuutta, että yksittäinen tarkastaja ei uskalla luopua mistään tarkastettavasta jos ei käy esimiestasolla tai saa sieltä tukea. Tämä periaate olisi tukena siellä taustalla.”*

Greidaamisen tärkeydestä ollaan aineistossa hyvin yksimielisiä ja se nähdään oleellisena apuna työkuorman keventämisessä ja valvonnan kohdentamisessa järjestelmällisesti. Kuitenkin haasteena on periaatteen käytön saaminen osaksi päivittäistä valvontatyötä. Ylätason YTV-ohje aiheesta on tehty, sitä on sovellettu vaihtelevasti alemman tason ohjeisiin. Seuraavaksi tarkoitus olisi jalkauttaa periaatetta muihinkin alemman tason YTV-ohjeisiin. Näyttää myös siltä, että moni tukeutuu edelleen enemmän turvallisuusluokkien määrittämiin tärkeysjärjestyksiin, mutta ongelmana näissä luokissa todettiin se, että yhdenkin luokan sisällä voidaan nähdä eri arvoisia aiheita. Vähemmän turvallisuusmerkityksellisten luokkien välisetkään erot eivät ole huomattavia, eivätkä ne siten välttämättä ohjaa kohdentamista tehokkaasti. Kaikkia asioita ole voitu edes

turvallisuusluokitella. Implementaatio aineiston mukaan on vielä vajavaista, kyseessä on pitkä hanke, joka vaatii lisää aikaa ja viestintää.

Suurin osa haastatelluista koki GA:n tärkeäksi työkaluksi, mutta sitä ei ymmärretä ja osata hyödyntää vielä riittävästi. Vastakkaistakin näkökulmaa aineistossa tuli esiin, jonka mukaan GA-menettely nähtiin byrokratiana ja todettiin turvallisuusluokkien riittävän hyvin. Tällainen kokemus saattaa kummuta siitä, että periaatteen ohjeistus ja jalkauttaminen on vielä niin keskeneräistä, että sen vuoksi se näyttää vaivalloiselta ja epäselvältä. Kyseessä voi olla myös muutosvastarintaa joissakin tapauksissa. Tiivistettynä periaatteen käyttöä ja hyötyjä ei ymmärretä tarpeeksi hyvin vielä YTolla kaikilla tasoilla. Koettiin, että periaate ymmärretään myös hyvin moninaisesti eli riippuu todella paljon keneltä kysyy miten hän ymmärtää GA-periaatteen ja miten sitä tulisi käyttää. Toiset nojaa edelleen turvallisuusluokkiin ja toiset luokittelevat muista lähtökohdista asioiden merkityksellisyyttä. Periaatteen jalkauttaminen edelleen osastolle on tärkeä askel yrittää yhtenäistää riskitietoisien valvonnan kohdentamisen ja karsimisen sisäistämistä osana valvontakulttuuria.

GA-periaatteen parempaa hyödyntämistä kuvattiin aineistossa näin:

*”Alkuvaiheessa [projektia tai muutostyötä] panostetaan enemmän siihen valvontaan, se on greidaamista. Meillä ei ole tässä talossa riittävästi uskallusta sanoa, että me ei nyt katsota tuota, koska nämä aikaisemmat viisikymmentä samanlaista on ollut ok. Eli samaa valvonnan kaavaa toistetaan vaan. Saataisiin vapautettua resursseja toisiin paikkoihin jos tämä toimisi paremmin. - - Meillä pitäisi olla eri tarkastuksiin pisteytysjärjestelmä. Eli mikä on sen turvallisuusmerkitys, mikä on merkitys aikataululle, mikä on merkitys meidän omalle osaamiselle ja oma tietoisuuden parantaminen.”*

Tämä on kiinnostava ajatus, josta YTolla greidaamisen periaatteiden jatkokehittämistä voisi lähteä yhteisesti pohtimaan. Mielestäni tämäkin näkemys aineistossa korostaa valvontamallin kehittämistä luvanhaltijan tapauskohtaisen ja sen omalaatuisten ominaisuuksien sekä riskien mukaisempaan valvontaan. Tämä voisi auttaa luomaan alustavan arvion eri valvontatapausten tärkeydestä, jolloin resursseja voisi alustavasti suunnata niihin arvioidun tarpeen mukaisesti, mutta silti niin, että resursseja pystyttäisiin uudelleen suuntaamaan yllättävien valvontakohteiden ilmetessä. Tämäkin on luonnollisesti helpompi sanoa kuin tehdä. Ajatuksena kuitenkin on välttämättömien rutiinien ja kaavamaisuuden purkaminen, ettei tarkastuksia toisteta samanlaisina turhaan. Tämä luo tarkastajille haastetta, koska pitää paremmin huomioida muutoksia ja trendejä. Toisaalta tämä voi aiheuttaa myös eroja, jos ohjaava normi ei ole niin selvä. Tämä vaatii toisenlaista asiantuntemusta ja osaamista. Tällainen voisi myös ehkäistä samoihin tarkastuksien tekemiseen jämähtämistä ja liikaa henkilöitymistä.

*”[GA:n omaksumiseen] ei auta se, että meillä tulee nyt vielä paremmin sisäistä ohjeistusta. Sen pitäisi lähteä ihan sieltä säännöstöstä että mitä säännöstössä vaaditaan, että se periaate olisi enemmän sisällä jo siellä meidän vaatimuksissa, eikä pelkästään siinä meidän sisäisessä ohjeistuksessa. - - ”*



Säännöstöuudistuksia on vähän väliä, mutta tulisiko seuraavalle kierrokselle pohtia greidaamisen periaatteiden sisällyttämistä YVL-ohjeisiin niin, että viranomainen voi kokea voivansa joustavasti tarkastella tärkeäksi kokemiaan aihealueita ja, että kaikkea mahdollista dokumentaatiota ei tarvitsisi käydä pilkun tarkasti läpi. Säännöstö edellyttää tällä hetkellä paljon toimitettavia materiaaleja YTOLle. Säännöstöuudistuksessa voisi pohtia, voidaanko joidenkin materiaalien edellyttämisestä tehdä valinnaista tai pistokoemaisempaa. Luvanhaltijan vastuu voisi korostua, kun STUKin valvontaa ei valuteta sataprosenttisesti joka paikkaan ja voitaisiin tehdä poisvalintoja. Tällä hetkellä esimerkiksi laitoksella tehtävien muutostöiden osalta YTO:n on lähtökohtaisesti hyväksyttävä suuri määrä aineistoa, kun taas aineiston perusteella IAEA:n ohjeissakin kehoitetaan viranomaista valitsemaan, mitä kokee tarkastamisen arvoiseksi. Nykyisellään greidaaminen on senkin vuoksi hankalaa. Lisäksi jos valikoitaisiin tarkastettavaa materiaalia tarkemmin se pitäisi luvanhaltijaakin enemmän varpaillaan, koska se ei etukäteen tietäisi mitä materiaalia tarkemmin katsotaan, jolloin niihin ehkä panostettaisiin vielä lisää.

*"[T]urvallisuusmerkitystä pitää arvioida koko ajan. Se on jatkuvaa arviointia, aina kun tulee joku tapaus niin tulee arvioida sen merkitys. Se on koko systeemi, jota pitäisi tarkastella laajemmin ja etäältä - - Se ei ole välttämättä yksittäisen henkilön tekemää yksittäisen asian kuitaamista - - . Totta kai niitäkin on ja varmaan suurin osa hommista on kuitattavissa."*

Aineistossa korostettiin, että turvallisuusmerkitystä valvonnassa tulisi arvioida jatkuvasti, jotta fokus pysyy oleellisessa. Johdon ja esimiestyön panos nähtiin myös tärkeänä tässä GA-periaatteen tehokkaamman käytön sisäistämisessä:

*"[J]ohdosta se on ylipäänsä lähtenyt menettelynä, mutta toimistopäälliköiden tulisi valvoa, että niitä menettelyjä aletaan noudattamaan. - - esimerkiksi asiakirjakäsittelyhän lähti siitä, että valmistelijan tulee arvioida, että millä tasolla tulee käsitellä. - - Sellainen menettely reilu vuosi sitten tuli, niin onko sitä sitten seurattu tai arvioitu, miten se on alkanut kulkea?"*

Alalla tämä toimintaperiaate ei ole uusi, mutta sen soveltaminen haastavaa. Näyttää siltä, että odotetaan johdon kirkastavan greidausmallin soveltamista. Ehkä se toisi varmuutta tarkastajatasollekin kevyempiin käsittelyihin ja eri tehtävien arvottamiseen? Greidaamisen linjauksen haasteina on toiminnan kohdistuminen suureen joukkoon teknisiä ja muita osaamisen tema-alueita. Substanssikohtainen arviointi greidaamisen tarpeesta on hankalaa osastonlaajuisesti ylhäältä käsin ja siinä olisikin tärkeätä, että asiantuntijat omalla alueellaan rohkaistuvat greidaamaan jalkauttamisen edetessä. Virkavastuu, tunnollisuus ja halu huolehtia omasta asiantuntemusalueesta saattavat olla syynä sille, ettei poisvalintoja alatasoilla vielä uskalleta tehdä riittävästi.

## Päähavainnot

- Greidaaminen ei vielä ole sisäistetty YTON kulttuuriin niin vahvasti, että se systematisoisi ja fokusoisi valvontaa nykyistä paremmin. Kriteeriperiaatteiden 1 ja 4 valossa kehittämistä vielä on. Esimiestyöllä voisi enemmän ohjata ja seurata menettelyn omaksumista päivittäiseen työhön. Toki menettelyä itseään kannattaisi vielä jatkokehittää helpommin sovellettavaksi.
- Yleisesti GA-periaate nähdään hyvänä tapana lohkoa ja jäsentää valvontaa, mutta jalkauttaminen on keskeinen vaihe periaatteen sisäistämiseksi systemaattisempaa valvontaa.
- Paljon toivoa laitettiin johdolle ja esimiehille, että he vielä kehittäisivät YTOLle sopivaa greidaamisen yleismallia ja linjoja, nykyisellä ohjeistuksella yksilötasolla ei osata vielä tehdä greidaamista.
- Alateemat: *greidaaminen, jalkauttaminen*

### 4.2.5 Valvonnan yhdenmukaisuus

Teema yhtenee vahvasti edelliseen lukuun. Se on ominaisuus, joka on tärkeä toimivalle valvonnalle. Tämä teema nousi aineistossa myös vahvasti esiin ja siitä oli monenlaisia näkemyksiä havaittavissa. Pääpiirteissään osa aineistosta puhui yhdenmukaistamisen lisäämisen tarpeesta. Toisten haastateltavien mielestä nykyisellään yhdenmukaisuus on riittävää ja on hyvä, että ihmisillä on vapautta soveltaa. Havaittavissa on tasapainoilua sen kanssa, kuinka tarkkaan määriteltäviä menettelyitä tulisi olla ja mikä on riittävää yhdenmukaisuutta.

#### Kriteeri

NEA kriteereissä (2016) ei juurikaan puhuta yhdenmukaisuudesta itsessään, paitsi johtamisjärjestelmän yhteydessä mainitaan, että sen tulisi ylläpitää kulttuurillista koherenssia eli riittävää yhdenmukaisuutta. Jos kriteeri on valittava niin periaate 4 holistisen ja systemaattisen valvonnan puolesta on osuvin.

*"[J]os yhdenmukaisuudella tarkoitetaan linjakkuutta meidän päätöksenteossa. Jos hakemus on samantyyppinen tulisi meiltä aina samantyyppinen päätös. Mutta koska ne YVL-ohjevaatimukset on aina tulkittavissa niin sen takia meillä on tarkastajakohtaisia eroja. Tähän auttaa tietysti, että on kahden nimen päätökset eli ratkaisijalla tulisi olla se linjakkuuden tarkistusvastuu. Tällä hetkellä meillä on tarkastajakoulutukset menossa, sillä tähdätään siihen, että tarkastuksiin tulisi samanlaista suodatinta varsinkin liittyen isoihin YVL-ohjeiden linjauksiin. Toimistopäälliköillä ja turvallisuusryhmällä on myös linjauksista vastuuta."*

Aineiston perusteella yhdenmukaisuus valvonnassa ei ole itsestäänselvyys, koska ohjeita voi tulkita yksilöllisesti. Tämän vuoksi YTOLla toivotaan, että esimiehet ja toimistopäälliköt huomioivat tehtävissään tärkeänä osana heille kuuluvan valvontaa yhtenäistävän ja kalibroivan roolin. Heillä on mahdollisuus muistuttaa alaisilleen, jos fokus ei ole tarpeeksi täsmällinen turvalli-

suuden kannalta. Ymmärrän aineistoa niin, että sisäisessä asioiden käsittelyssä on hyvä tuoda esille moninaisia näkökulmia valvontaan, jolloin valvonta voi kehittyä. Aineistossa korostetaan, kuinka tärkeätä olisi näyttää yhdeltä viranomaiselta ulospäin ja silloin käyttää voimassaolevia toimintatapoja ja seurata tiettyjä linjauksia.

*”Voimayhtiön suuntaan se on tärkeätä, että me annetaan tasalaatuista tavaraa tai palvelua. Jos se näyttää siltä, että he lähetävät tänne materiaalia ja toinen tarkastaja hylkää ja toinen aina hyväksyy, he eivät voi ennustaa mitä tapahtuu. Jos toiselta tarkastajalta ei tule yhtään huomautusta ja toiselta useampi, he joutuvat tekemään hirveästi työtä ja selvittämään vaatimukset, jotka toinen tarkastaja on antanut.”*

Useaan otteeseen aineistossa mainitaan, että kaksi eri tarkastajaa voi tehdä erilaisia loppupäätelmiä samoista tapauksista. Vaatimusten esittämisessä on eroja siinä kuinka vaativia ollaan ja se nähtiin asiana jota tulisi parantaa. Luvanhaltijatkin antavat joskus palautetta, että valvonta ei aina ole yhdenmukaista vaan tarkastajakohtaisia eroja on havaittavissa:

*”[M]e saadaan palautetta voimayhtiöistä, että se on tarkastajariippuvaista, että millainen päätös heille tulee. Meillä ei tähän review-työhön ole käytännössä ollut minkäänlaista ohjeistusta. - - kyllä siihen asiakirjan käsittelyyn muttei sen asian käsittelyyn. - - tarkastajapuolella on aloitettu tarkastajapätevöityminen, että kaikki saataisiin samalle viivalle. Voimayhtiöt aika tiukkaan vahtaa, että kun esitetään vaatimuksia niin niiden pitää pohjautua tiettyyn YVL-ohjevaatimukseen.”*

*”No se tarkoittaa sitä tietysti, että ensinnäkin kohdellaan valvottavia yhdenmukaisesti. - - tulee mieleen tasalaatuisuus eli se, että meidän tarkastajilla pitäisi olla sellainen osaminen ja sertifikaatti. Ollaan puhuttu joskus tarkastaja sertifikaatista ja sertifiointista. Voisi luottaa siihen, että kun tarkastaja menee tarkastukselle niin hän ymmärtää, että mitä hän on tarkastamassa ja ymmärtää sen turvallisuusmerkityksen.”*

Tarkastuksissa aineiston mukaan esiintyy vaihtelua. Nähtiin, että tarkastukset voivat olla henkilöityneitä ja vetäjästä riippuvaisia millaiseksi ne muotoutuvat. Toiset näkivät henkilöitymisen huonona asiana ja toiset tarkastusten vaihtelevuuden ihan hyvänä asiana. Yhdenmukaisuuden kannalta, suuret erot päätöksien tiukkuudessa eivät anna kovin yhtenäistä kuvaa YTON tarkastajakunnasta luvanhaltijoille, varsinkin jos hekin antavat palautetta tarkastajien eroista. Yhdenmukaisuuden kanssa olisi tärkeätä jättää sopivasti liikkumavaraa tarkastajille ja heidän luovuudelle, mutta tehokkaammin ehkä kalibroida päätöksien linjakkuutta? Ymmärrän aineiston perusteella yhdenmukaisuuden YTON kontekstissa niin, että ulkoisesti olisi parempi näyttää yhtenäisemmältä. Se, mitä YTolla sisäisesti tapahtuu saa olla monimuotoista ja se on oppimisenkin kannalta hyväksi. Artefaktien eli organisaation kulttuurin näkyvien osien tasolle tämä yhdenmukaisuuden paikoittainen epäharmonia ei saisi tulla näkyville, se ei luo kuvaa vahvasta viranomaiskulttuurista ja -toiminnasta. Yhdenmukaisuuden kannalta tarpeeksi tiukka yhteinen seula olisi hyvä turvallisuudenkin kannalta aineiston valossa.

## Päähavainnot

- Yhdenmukaisuutta voidaan tarkastella YTON valvontakulttuurin kannalta useissa yhteisissä. Yleisimmin yhdenmukaisuutta ajateltiin luvanhaltijaan kohdistuvan valvonnan ja päätöksenteon yhdenmukaisuutena ja tasalaatuisuutena. Päätösluonnokset eivät aina ole linjakkaita ja tarkastajien välisiä eroja on havaittavissa.
- Olisi hyvä jos valvontakulttuurin artefaktitaso näyttäisi ulospäin yhtenäiseltä, aineiston perusteella kulttuurin alempien kerroksien toimintatapojen sisäinen moninaisuus pääsee joskus valumaan ulospäin näkyvälle kulttuurin tasolle. Aiheuttaako tämä sidosryhmissä näkemystä kulttuurin hajanaisuudesta? Sisäisen keskustelun moninaisuus on YTolla hyvä asia, mutta lopullisen viestin ulospäin tulee olla yhdenmukainen.
- NEA (2016) periaatteen 4 valossa yhdenmukaisuutta osastolla valvonnassa voisi hie-  
man kehittää, johdon ja toimistopäälliköiden linjaava työ koettiin oleelliseksi yhdenmu-  
kaisuuden varmistuksessa ennen kuin päätöksiä lähtee talon ulkopuolelle.
- Alateemat: *artefaktien yhdenmukaisuus, johtamisen linjaukset*

### 4.2.6 YTON rajapinnat ja alakulttuurit

Tämän teema-alueen havainnot ilmentävät, miten osastolla ajatellaan rajapinnoista ja alakulttuu-  
reista. Pääpiirteissään yhteistyön lisääminen on edelleen suotavaa kehitystä, vaikka siinä on jo  
tapahtunut edistystä vuosien kuluessa.

#### Kriteeri

Tämän alaluvun kriteeriksi soveltuu 3. periaate eli kulttuuri fasilitoi turvallisuutta, yhteistyötä ja  
avointa kommunikaatiota (NEA 2016, 18). Sisäiset kommunikaatiota haittaavat raja-aidat ovat  
kriteerin valossa vältettävä asia. Rajapintoja ylittävä yhteistyö on oleellista tehokkaalle ja koko-  
naisvaltaiselle turvallisuushaasteiden ymmärtämiselle valvontakulttuurissa.

Aineistosta pystyi havaitsemaan, että 15-20 vuotta sitten YTON sisäiset rajapinnat on koettu  
nykyistä haastavampina. Siiloutunut kulttuuri kuului asiaan ja ihmiset vahtivat omaa tonttiaan  
tarkasti. Nykyään tilanne rajapintojen kanssa yleisesti nähdään tästä ajasta kehittyneenä. Osal-  
taan kehitystä nähtiin edistyneen työmäärän ja kiireen lisääntyminen eli ollaan jopa tyytyväisiä,  
jos omaa taakkaa voi jakaa jonkun kanssa. Haastateltavien näkemyksissä oli havaittavissa eroja.  
Toiset kokivat tilanteen rajapintojen kanssa suhteellisen hyväksi ja sen ei nähty vaikuttavan  
liiaksi valvontaan, kun taas osan mielestä rajapinnat ovat edelleen selkeitä ja haastavia. Aineis-  
tosta ei selvinnyt sen tarkemmin, liittyykö näkemykset esimerkiksi siihen, että eri toimistoilla  
on erimäärä rajapintoja, joiden yli valvontaa tehdään. Toiset toimistot tarvitsevat enemmän yh-  
teistyötä, kun taas toiset toimivat itsenäisemmin. Tässä huomaa jälleen tyypillisen asetelman  
aineistossa eli yhdestä aiheesta voi saada monenlaisia vastauksia. Alakulttuurien suhteen toiset

näkövinkit toimistot omina alakulttuureinaan, mutta se ei ollut välttämättä huono asia. Osa vastaajista ei kokenut osastolla olevan alakulttuureita.

*"[M]e ollaan tunnustettu aihealueet missä on rajapinnat ja tiedetään mitkä toimistot niihin vaikuttaa. Se yleinen ongelma on se, että miten toimistot ehtii. Jos yksi koordinoi asioita, miten ne muut toimistot ehtii ja kuinka tärkeänä ne pitää sen yhden toimiston asioita. -"*

Sitaatilla kuvattiin rajapintojen ylittävän yhteistyön haasteena eri priorisointien arvotuksia eri toimistoissa. Aineiston mukaan työn alla on paljon saman prioriteetin tai turvallisuusluokan asioita, jolloin olisi rajapintojen kohdalla erityisen tärkeitä viestejä. Tämä auttaisi yhteisesti kaikkia asian valvontaan osallistuvia toimistoja arvottamaan tehtävän yhtä korkealle prioriteetissa. Tämä voisi helpottaa koordinoimista ja aikataulutusta. Aikapaineet haastavat rajapintojen ylittävää yhteistyötä ja se kuinka korkealle kukin toimisto yhteisen asian hoitamisen arvottaa. Päätökset eivät valmistu, jos joku toimisto antaa muiden odottaa eli viestintä ja yhteinen jaettu arvotus asialle korostuu. Tämä näyttää asialta, johon myös toimivampi greidaaminen voisi auttaa eli eri toimistot eivät välttämättä enää niin vahvasti näkisi yhteisesti hoidettavaa kokonaisuutta eri merkityksissä. Osa vastaajista näki yhteistyön haasteena lähinnä ajankäytön priorisoinnin ja kiireen tuomat ongelmat, mutta usein silti tarvittava asiantuntemus on saatu käyttöön, asian käsittelyssä voi vaan kestää hieman pidempään.

Työryhmytyyppinen työskentelytapa nähtiin hyvänä keinona lisätä yhteistyötä eri toimistojen välillä, mutta kääntöpuolena runsaan kokoustamisperinteen lisäksi työryhmytyöskentely lisää kokouksien määrää. Monet haastateltavat kommentoivat, etteivät muuta ehdi kuin olemaan kokouksissa. YTolla ihmiset eivät aina ehdi valmistautua kaikkiin kokouksiin, minkä vuoksi kokouksista ei saada kaikkea hyötyä irti, eikä niiden agendassa asetettuja asioita saada ajettua eteenpäin. Tämä on haastava yhtälö. Spontaanille keskustelulle tai akuuteille kokouksille ei enää löydykään välttämättä aikaa kun tilanne on se, että kalenterit on varattu täyteen kokouksia.

Kommunikaatio kehittyy hiljalleen rajapintojen yli:

*"Hiukan se on ehkä kehittynyt. Mutta tietysti näillä tietyillä kokouksilla haetaan myös sitä, että montaa toimistoa koskevia asioita käsiteltäisiin oikealla tavalla."*

Rajapintoja saadaan madallettua lisäämällä yhteistyötä:

*"Ihmiset tekemään yhdessä enemmän töitä ja - - eri toimistoista porukkaa keskenään tekemään projekteja. - - isoihin projekteihin voi miettiä, että olisi kaksikin vetäjää, jotka olisivat eri toimistoista."*

Aineistossa esitettiin vaihtoehtona, että isommissa projekteissa tai työryhmissä olisi kaksikin vetäjää, ei haittaisi, vaikka toista jouduttaisiin lainaamaan muihin hommiin tarpeen ilmetessä. Näin koko pakka ei kaadu niin helposti jos tiimin vetäjällä on muutakin tärkeitä meneillään.

Lisäksi yhteiset tarkastukset ja päätösten valmistelut nähtiin hyvänä tapana kehittää yhteistyötä yli rajapintojen. Vaikka työkiertoa on monesti jo esitetty hyväksi menettelyksi aineistossa, ei sekään ole rajapintojen kanssa ollut aina ongelmatonta. Aina henkilöiden siirtoja toisiin toimistoihin, joissa on työtarvetta, ei ole onnistunut. Resurssien joustava käyttö on strateginen tavoite, mutta jalkauttaminen käytäntöön ei ole aina toiminut. Seuraavissa sitaateissa ajatuksia rajapinoista ja alakulttuureista:

*”No on alakulttuureita varmasti. - - on näitä muutamia toimistoja, jotka on vähän poikki-tieteellisiä enemmänkin eli ne tarvitsee enemmän joka toimistosta omaankin työhönsä apua. - - ”*

*”Kyllä luulen, että toimistokohtaisia kulttuureita on. Toimistoissa tuntuu olevan vielä vähän erilaisia käytäntöjä. Minä luulen, että meillä on aika paljon ihmisiä, jotka on pysyneet samassa toimistossa samalla alalla pitkään. Nyt tämä on hyvä suunta, että meillä on kiertänyt vähän enemmän ihmiset. Ehkä siirtää toivottavasti hyviä tapoja eteenpäin eikä huonoja.”*

Eri toimistojen nähtiin muodostavan omia ala –tai mikrokulttuureitaan, mutta niiden ei koettu olevan vahvoja tai vaikuttavan valvontakulttuuriin keskeisesti. Kuitenkin korostettiin, että omasta poterosta on kunkin toimiston kohdalla aina mahdollista nousta vielä enemmän ja lisätä yhteistyötä. Koko STUKin kulttuuri koetaan sen verran vahvaksi, että se ohjaa yli alakulttuureiden siinä määrin, ettei vaikutus kokonaisuuteen ole keskeinen. Tavallaan oli odotettavissa, että toimistokohtaiset alakulttuurit nähtäisiin osana YTON kulttuuria. Eri substanssin toimistoilla nähtiin luonnollisena, että niille on kehittynyt joitakin omia toimintatapojaan. Yhteistyön arvoa ajatellen rajapintojen ylittävän yhteistyön kehittäminen jatkossakin nähtiin tärkeänä. Eräänlaisena alakulttuurina nähtiin vastavalmistuneiden rekrytoitujen ryhmä.

*”Tällainen oma ryhmä on ne jotka ovat tulleet STUKiin suoraan koulusta. Haasteellisempaa mitoittaa vaatimuksia kokonaisuuteen. Siitä on paljon esimerkkejä, ei ole vielä kokemusta, on helppo kirjoittaa vaatimuksia. Mutta ei välttämättä ymmärretä kokonaisuutta.”*

Suoraan koulunpenkiltä rekrytoitujen alakulttuuri nähtiin haasteena siinä mielessä, että heillä voi olla herkemmin yksipuolisempi näkökulma valvontaan. Heillä ei ole ymmärrystä teollisuuden puolelta, he eivät välttämättä ymmärrä missä maailmassa luvanhaltijat elävät ja mitä muitakin paineita heihin kohdistuu kuin viranomaisen valvonta. Heillä on vähemmän kokemusta ja ymmärrystä kokonaisturvallisuudesta, eivätkä he ole olleet luvanhaltijaorganisaatioissa töissä, silloin luonnollisesti saatetaan tukeutua YVL-ohjeistoon liiaksikin aineiston mukaan.

Toinen yllättävistä kulttuurirajoista oli johdon ja keskijohdon rajapinnan odotusten ja kommunikaation haasteet. Aineistosta oli havaittavissa, että johtamisen merkitystä ja rooleja tulisi kehittää ja kirkastaa osastolla. Vastuiden ja odotusten tasapainossa olisi ehkä selvitettävää sen suhteen kuinka paljon osaston johto linjaa, kuinka syviä substansseja ja kuinka paljon vastuuta jää toimistopäälliköille ja itse asiantuntijoille. Näin molemmin puoleiset odotukset ehkä kohtai-

sivat paremmin. Johtamisella nähdään olevan omana kokonaisuutenaan suuri vaikutus YTON kulttuuriin. Aineistossa mainittiin etäisyys, mutta toisaalta helposti lähestyttävyyys. Ymmärrän tämän niin, että johto on hyvin työllistettyä, he ovat paljon kokouksissa. Eli heihin ei välttämättä päästä tukeutumaan silloin kun eniten olisi tarvetta. Toisaalta silloin kun he ovat tavattavissa, YTON ilmapiirin mukaisesti heidänkin ovelleen saa mennä kolkuttamaan yhtälailla. Tässä huomaan myös sen mikä on näkynyt läpi aineiston. Johdolta, johtamiselta sekä esimiehiltä kaivataan paljon linjaamista ja tukea valvontaan. Johtuuko tämä siitä, että erilaisia sisäisiä kehityshankkeita tai muuta työllistävää on meneillään, jolloin toimintatavat eivät ole kaikille vielä selvillä. Esimerkkinä greidaaminen, jonka kehittäminen on edelleen kesken, eikä sitä saada hyödynnettyä vielä parhaalla mahdollisella tavalla.

Haastatteluiden perusteella toivotaan viestiä johdosta, siitä mitä rajoituksia ja linjauksia tulisi tarkastella tärkeinä ja mitä ei. Tuntuu, että heiltä odotetaan hyvää kokonaisturvallisuuden ymmärrystä ja sen viestimistä niin, että sen eri alueet voitaisiin siten paloittaa eri toimistojen vastuulle. Ehkä kyseessä on kommunikaatio-ongelma. Johto haluaa heille esitettävän rohkeasti asioita ja huomioita, joihin erityisesti kaivataan johdon tukea ja päätöksiä. Halutaan luonnollisesti ylläpitää ilmapiiriä, jossa huolista ja avuntarpeista voidaan puhua. Mutta ehkä tämä näyttäytyykin johdon kiireiden vuoksi toimisto- ja tarkastajatasolla siltä, että keskustelua ei käydä vaan johto kaipaa valmiita ehdotuksia, joista he valitsevat mieleisensä? Johdon ja alempien tasojen välillä voi olla väärinymmärrystä, miten asioista tulisi keskustella, minkälaisia ehdotuksia toivotaan tehtävän ja millaiset rooli-odotukset eri organisaatiotasojen toimijoille lopulta on.

## **Päähavainnot**

- Pääpiirteissään rajapinnat ovat kehittyneet parempaan suuntaan eli alentuneet, silti suurin osa kokee edelleen yhteistyön kehittämisen tärkeäksi.
- Yhteistyötä helpottavia tekijöitä ovat projekti- ja työryhmät sekä työnkierto. Näitä halutaan hyödyntää enemmän.
- Kokoontumiset kokouksiin, jotka ovat olleet perinteisesti yhteistyöalustoina, ovat kokeneet inflaation. Kokouksia on paljon, eikä niihin ehditä valmistautua eli ne eivät aina auta optimaalisesti rajapintojen yhteistyöalustana.
- Toimistot muodostavat luonnollisena pidettyjä alakulttuureita.
- Vastavalmistuneiden rekrytoitujen alakulttuuri nähtiin joukkona, joka helpommin kallistuu valvonnan fokuksessa liikaa epämerkityksellisiin vaatimuksiin. Pehdytys nähtiin tärkeänä tässä asiassa.
- Johdon ja keskijohdon rajapinta eli johdon koetaan odottavan valmiita ratkaisuita, joista he päättävät viime kädessä. Johto on myös ylityöllistetty. Johdolta kaivataan keskus-

televuutta, tukea ja valvonnan linjaamista kokonaisturvallisuuden kannalta ja poisvalintojen kannalta. Johdon ja muiden organisaationtasojen välillä havaittavissa kommunikaatiohaasteita. Johdon ja keskijohdon roolien ja linjausvastuiden kirkastaminen voisi olla tarpeen.

- NEAn (2016) 3. periaatteen valossa rajapinnat edelleen haastavat valvonnallista yhteistyötä YTolla. Rajapinnat tiedostetaan ja niitä on erilaisia. Aineisto esittää kuitenkin asian kehittyneen jatkuvasti.
- Alateemat: *yhteistyö yli rajapintojen, alakulttuuri, yhteistyöalustat*

#### **4.2.7 YTON johtaminen ja kommunikaatio**

Aineiston viimeisen isomman kokonaisuuden muodostaa johtamiseen, esimiestyöhön ja kommunikaatioon liittyvät havainnot. Tässä luvussa avataan aineistoa siltä osin, miltä johtaminen ja kommunikaatio erityisesti osaston valvontakulttuurin osana näyttäytyy. Johtaminen ja kommunikaatio muodostavat selkeän yhteyden keskenään kulttuurin muovaajina.

#### **Kriteeri**

NEA (2016) periaatteista tarkastelua ohjaavat:

- Periaate 1. turvallisuusjohtamista näkyy kaikilla organisaation tasoilla. Johto vaikuttaa valvontakulttuuriin luomalla priorisointeja ja esimerkillään tukevat erilaisia toimintoja ja arvoja, heillä on valta linjata toimintaa. Kommunikaation haasteet hankaloittavat toiminnan pysymistä linjassa ja se voi johtaa väärin toimintoihin.
- Periaate 3. valvontakulttuuri tukee turvallisuutta, yhteistyötä ja kommunikaatiota. Nämä asiat auttavat saavuttamaan yhteisesti integroidun ymmärryksen turvallisuushaasteista.

Johtaminen ja kommunikaatio muodostavat kiinnostavan yhteyden. Aineiston perusteella näyttää siltä, että kommunikaatio johdon ja organisaation väliportaan välillä ei toimi aina optimaalisesti tai siinä tapahtuu väärinymmärryksiä. Näyttäisi siltä kuin johto ja alemmat organisaation tasot odottaisivat toisiltaan välillä erilaista kommunikaatiota tai ylipäättään erilaisia asioita. Esiin nousee tarve tukeutua ylempään johtoon ja toivoa neuvoja tai alemmilla tasoilla tukeudutaan paljon esimieheen. Johtamiselta haetaan varmennusta eri organisaation tasoilla siitä, että tehdäänkö oikein. Mutta mikä lopulta on johdon tehtävä ja kuinka paljon vastuuta esimiestasolla kuuluisi ottaa valvonnan linjaamisen jalkautumisesta? Tämä on mielenkiintoinen seikka, johto on todella työllistettyä eikä pysty osallistumaan kaikkeen eri tasojen päätöksentekoon. Johdosta halutaan myös antaa toimistoille vastuuta tehdä työtä itsenäisesti. Yhtenä selityksenä valvontamallin epäselvyys ja asiantuntijaorganisaation johtamishaasteet, jotka johtavat siihen, että toimistoissa kaivattaisiin enemmän johdon tukea valvonnan haasteita ilmetessä. Tämän vuoksi alatasoilla organisaatiossa ei välttämättä aina uskalleta tehdä laajempaa priorisointia ja poisva-



lintaa valvonnassa. Johtoon tukeutumista todennäköisesti haastaa kiire. Spontaanille juttutuokiolle tai kysymyksen esittämiselle ei välttämättä löydy aikaa. Kriteerien valossa tämä haastaa turvallisuusfokuksessa pysymistä. Johto tekee linjauksia, mutta niiden jalkautuminen tai toimitokohtainen soveltaminen tehokkaammin voi vaatia kehittämistä erityisesti poisvalintojen osalta.

*”Meillä on ihan tarpeeksi hyviä esimiehiä täällä, - - mutta ne tekevät ihan liikaa töitä. Meillä tässä talossa esimiehillä pitäisi olla enemmän aikaa olla tekemättä yhtään mitään. Heidän tulisi sillain lähempänä katsoa helikopterinäkökuulmasta, mitä alaiset tekee, eikä laskeutua liian alas.”*

Priorisoinnin ja kohdentamisen ohjaaminen johtotasolta:

*”Se ei toimi sillä tavalla, että sanotaan alatasoille, että miettikää mitä voisi tehdä järkevämmin vaan niiden tavoitteiden täytyy tulla ylhäältä päin.”*

Tätä tilannetta voisi tulkita siten, että johdolta odotetaan jämakkyyttä ja linjakkuutta. Organisaatiossa ei koeta, että alatasolta tulisi edes juurikaan yrittää tarjota valmista ratkaisua asioihin, vaan johdon pitää niin sanotusti julistaa, että tämä on nyt valvonnan linja tai toimintatapa. Tavoitteiden selkiyttämisen tarve tulee tässäkin teemassa esille, ehkä se helpottaisi yksilötasolla valvonnan kohdentamista ylätason tavoitteiden mukaisesti paremmin. Voisiko ongelma olla siinä, että johto haluaa antaa vapautta alatasoille luoda ratkaisuita ja kehittää toimintaa, mutta alatasolla ei koeta sitä heidän vastuukseen vaan he kokevat, että heitä tulisi yhteisesti ohjata ylhäältä käsin vahvemmin. Johdolta odotetaan eksplisiittistä viestiä, mitä valvonnasta voidaan jättää pois. Toisaalta substanssin osalta toimistoissa olisi luultavimmin paras tieto ja näkemys kuinka syvällisesti on välttämätöntä valvoa missäkin tilanteessa. Tällä hetkellä aineiston mukaan johdolla koetaan olevan turvallisuuden fokusoinnin rooli hyvin vahvasti.

*”[K]un tehdään linjaratkaisuja suurista linjoista eli mikä nähdään tärkeänä tai tarpeellisenä - -. Niin ei sitä toimistopäällikkötasolla tehdä vaan se tehdään johtotasolla ja niin sen pitää tietenkin olla, - - näin ollen mitä pitäisi tehdä ja mitä pitäisi kehittää, niin pitäisi palata siihen miksi STUK on olemassa mikä on STUKin tehtävä ja sitä kautta rakentamaan asioita. - -”*

*”Olisi kyllä parantamisen varaa ainakin siinä tavoitteiden selkeydessä sekä toteutumisen seurannassa. Pitäisi olla selkeämpää, että mitä me tavoitellaan ja sitä voisi katsoa vähän useamminkin osastokokouksissa, että 'hei me asetettiin nyt tavoitteeksi vuositointasuunnitelmassa tällaisia juttuja ja me nähdään että niiden saavuttamiseksi tärkeimmät toimenpiteet ovat nämä ja nämä'. Se olisi vähän kuin yhteistä seurantaa. - -”*

Johtamista haastavat kilpailevat hankkeet, jotka vievät aikaa valvonnan johtamiselta. Johtamisella ja tehokkaammalla viestinnällä voisi jälkimmäisen sitaatin mukaisesti purkaa osastokokouksissa tai esimieskokouksissa linjaamisia palasiksi ja osoittaa toimistoille tarkemmin vielä, että tämä koskisi erityistä teitä ja tämä taas teitä –tyyppisesti. Näin valvonnan kokonaisuudessa roolijaot tulisivat yhteisesti esille ehkä selkeämmin. Yhteisellä seurannalla voi ymmärtää tarkoitettavan yhteistä keskustelua valvonnan tavoitteiden asettamisesta ja matkan varrella toiminnan tavoitteidenmukaisuuden seuraamista yhteisesti osastolaajuisemmin.

YTolla työskentely painottuu runsaaseen kokoustamiseen ja työryhmien kokoontumiseen. Sen on varmaan ajateltu olevan hyvä alusta johtamisen ja keskustelun kohtaamiselle. Mutta työtapana se on kääntynyt aineiston perusteella jopa itseään vastaan. Kokouksia on paljon ja spontaaneille kokoontumisille akuuteissa asioissa ei jää kalenteriin tilaa.

*”Taustalla saattaa vaikuttaa yhteistyön ja keskustelun lisääminen mutta se kääntyy itseään vastaan, kun se työmäärä on myös kasvanut, niin eihän se yhtälö toimi.”*

Tämä on haastateltavien mukaan johtanut siihen, että kokouksien hyöty kärsii, kun niihin valmistautuminen on kiireen vuoksi heikompaa ja tämä poikii taas uuden kokouksen kun asiat jäävät kesken. Kommunikaation kannalta silti hyvänä asiana nostettiin esiin epävirallinen tiedustelu eli jos jotakuta askarruttaa luvanhaltijan suhteen joku asia, hän vapaasti voi kysellä muilta aiheeseen perehtyneiltä näkemyksiä ja muodostaa siten kokonaiskuvaa virallisesta asian käsittelytarpeesta.

Epävirallinen luvanhaltijan kanssa tapahtuva kommunikaatio nähtiin tärkeänä:

*”Minusta täällä aika järkevästi kuunnellaan luvanhaltijaa. Viranomaisella on aika hyvät välit laitosten kanssa. Tuollainen epävirallinenkin kommunikointi, sitä harrastetaan ja minä en ole ollenkaan sitä vastaan, koska se helpottaa ja nopeuttaa järkevöittää moniaakin asioita. Pystytään keskustelemaan asioista.”*

Haastatteluiden perusteella kommunikoinnin laatu luvanhaltijan suuntaan on silti henkilöriippuvaista. Toiset hyödyntävät epävirallista tapaa selvittää epäselvyyksiä enemmän, kun taas toiset luottavat kirjeitse käytävään viralliseen kommunikointiin.

*”Se miten me saadaan luvanhaltija motivoitua itse tajuamaan, mikä on turvallisuuden kannalta tärkeitä. Me ei ainakaan kommunikoida kirjeellä. Meillä olisi enemmän kokouksia ja keskusteluja, saataisiin heidät ymmärtämään vaatimusten taakse, mikä se tavoite on ja sitten kohdennettaisiin meidän vaatimuksia järkevästi, etteivät he koe, että tämä on ihan turhaa työtä tai selvityksiä tehdä vain meitä varten.”*

Tämäkin sitaatti korostaa sitä, että valvonnan ei kannata olla samasta muotista tilanteesta riippumatta. Nykypäivänä valvonnalta odotetaan ennemminkin keskustelevuutta, tilannekohtaista huomiointia ja yhteistä arviointia valvonnan tilasta. Tämän valossa näyttää siltä, että yhtälailla sisäiseen keskusteluun panostaminen on tärkeitä. Kokousten määrästä ja muusta kiireestä johtuen kulttuurin keskittyvälle keskustelulle, voi olla haastavaa löytää aikaa. Yammerin, STUKin oman sosiaalisen median alustan, hyödyntäminen tämän keskustelun virittämisessä voisi olla yksi tapa koota kommentteja läpi organisaation. Sinne voisi esimerkiksi perustaa ryhmän, johon saa esittää osaston kulttuuriin liittyen havaintoja ja ehdotuksia. Ryhmän vetäjä voisi niistä aina tarpeen tullen tehdä koostetta ylätasolle käsittelyyn vietäväksi, tämä on vain yksi ajatus. Jos tämä alusta ei ole toimiva niin joku muu keino kerätä ihmisten ajatuksia tai virittää keskustelutilaisuuksia vaikuttaisi tarpeelliselta.

Keskustelukulttuurin tärkeys:

*"[M]eidän pitäisi pyrkiä saamaan se luvanhaltija toimimaan hyvin ja se ei välttämättä aina ole se tapa esittää suurta määrää vaatimuksia. Noin teidän pitää korjata tuo asia, vaan vähän sellainen tietyllä tavalla ohjaavampi tapa, just ehkä keskustelevampi viranomainen."*

Aineistossa korostui keskusteleavuuden kokeminen hyväksi tavaksi vaikuttaa valvottavaan. Sisäisen ja ulkoisen keskustelukulttuurin kehittäminen osana valvontakulttuuria voisi olla keino kehittää valvontaa kokonaisvaltaisemmaksi ja osallistavammaksi. Suhde luvanhaltijoihinkin voinee kehittyä motivoivampaan suuntaan kun molemminpuolinen ymmärrys parantuu laadukkaamman kommunikaation kautta.

### **Päähavainnot**

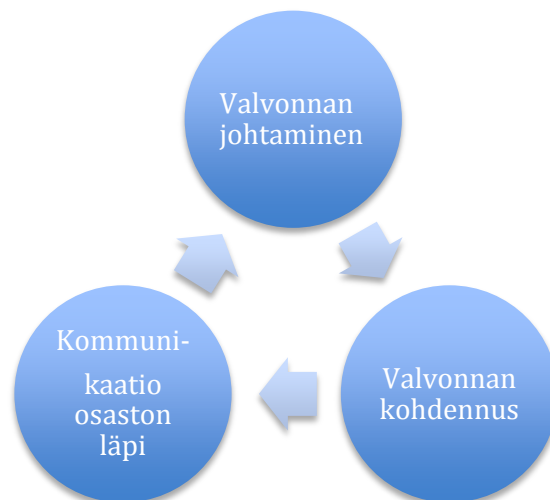
- Scheinin (1992, 2006) teoriaa myötäillen johtamiseen asetetaan paljon odotuksia ja se nähdään voimana, jonka pitää aloittaa muutokset valvontakulttuurissa tai –mallissa. Aineiston perusteella johtamisella valvontakulttuuri nivotaan yhteen.
- Kriteerien valossa 1. periaatteen korostama turvallisuuden fokus voi heiketä kun johto on kiireinen. Valvontamallin välitilassa ylätasoin linjauksia kaivataan. Toimistopäällikkötasolla saatikka tarkastajatasolla ei osata tai uskalleta tehdä turhan valvonnan poisvalintoja tällä hetkellä.
- Periaatteen 3 valossa YTON johdon ja alempien tasojen välinen kommunikaatio ja odotukset kaipaavat päivitystä. Johdolta kaivataan jämäkkää linjaavaa otetta valvonnan kohdennuksista sekä aikaa keskustelulle valvonnan kehittämiseksi. Toisaalta esimiestäsolla linjavastuun ottaminen vahvemmin näyttäytyy myös tärkeänä valvonnan syvyyden linjaamisen osalta omalla alueellaan.
- YTOlla on tunnistettu tarve molempien, virallisen ja latentin valvonnan, hyödyntämiselle. Latentilla valvonnalla pyritään kevyemmin ja epävirallisesti saamaan valvottavat toiminnassaan yhdenmukaisiksi valvonnan vaatimusten kanssa (Ogul 1976, Ogul & Rockman 1990, 6).
- Alateemat: *keskustelukulttuuri, johdon linjaukset, suhde luvanhaltijaan, kommunikaatioon odotukset, jalkauttaminen*

### **4.2.8 Valvontakulttuurin yhteenvetoa**

Analyysistä on huomattavissa valvontakulttuurin tutkimuksen haasteellisuus ilmiön monimuotoisuudessa. Teemat nivoutuvat tiiviisti toisiinsa läpi analyysin, eikä yhtä teemaa pysty käsittelemään irrallisena ilman, että muita teemoja nousee esiin. NEAn kriteereihin (2016) peilatta yleisenä trendinä näkyy, että olipa kyseessä mikä tahansa kriteeri, niin kehittämistarvetta tunnistetaan aineiston perusteella. Näyttää siltä, että ydinalalle ominaisesti kriteerit hyvälle viran-

omaiskulttuurille ja toiminnalle asetetaan todella korkeiksi jatkuvan kehittymisen ja oppimisen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi viranomaisen rooliin kuuluva kriittisyys näkyy myös itsekriittisyytenä haastatteluaineistossa korostaen tämäntyyppisessä tutkimuksessa erityisesti kehittämistarpeita. Haastateltavat nostivat rohkeasti esiin kehityskohteita ja kehityskeinoja, mikä on tietenkin oppimisen kannalta eduksi. Haastateltavat tunnistivat ja mainitsivat aineistossa myös paljon asioita, joille on jo tekeillä kehitysprojekteja.

Monia haasteita on osastolla jo tunnistettu ja niitä käsitellään paraikaa. Kasvanut työmäärä ja valvontamallin häilyvyydestä johtuvat kohdentamisen haasteet, näyttävät osaltaan johtaneen valvonnan priorisointien ja tarkempien kohdennuksien kasvaneeseen tarpeeseen. Kun osastolla johtamiseen ja kehittämiseen ei ole ehditty panostamaan riittävästi, siitä seuraa kulttuurillisia haasteita kuten tavoitteiden epäselvyyttä, vähemmän tehokasta valvonnan kohdentamista ja greidaamattomuutta. Turvallisuuden kokonaiskuvan muodostaminen on ajoittain haasteellista valvonnan keskeisten painotusten ollessa yksilötasolla toisinaan epäselviä. Pöydällä voi olla samantasoisia tehtäviä paljon, joten sekin haastaa aineiston perusteella tehtävien priorisointia.



*Kuvio 5. Valvontakulttuurin kokonaisuutta keskeisesti muovaavat kolme teemaa.*

Läpi aineiston voi huomata, että johtamiselle ja osaston johdolle asetetaan paljon odotuksia. Johtaminen näyttäytyy olevan keskeisessä roolissa valvontakulttuurin kokonaisuudelle. Scheinin (2006) näkemysten mukaan kulttuuri on osittain muovattavissa johtamisen menettelyillä ja aineiston perusteella YTÖlläkin kulttuuriin suhtaudutaan tämänkaltaisesti. Näyttäisi myös siltä, että monet haasteet vaativat osaston kattavien linjauksien täsmentämistä ylhäältä käsin tai niistä tulee käydä lisää yhteistä keskustelua, jotta vastuuta saadaan selvennettyä. Tarvitaan vahvempi yhteisesti jaettu näkemys siitä, miten ja mitä tulisi valvoa, jotta jokainen läpi organisaation tun-

tisi roolinsa vielä paremmin kokonaisuudessa. NEAn kriteereihin (2016) peilatuissa teemoissa näyttäytyi kehittämismahdollisuuksia. Kriteerit ovat todella vaativia ja ideaaliin ohjaavia, niiden täyttäminen ei ole helppoa. Kriteereissä ei myöskään juuri neuvota, miten käytännössä viranomainen voisi kehittää toimintaansa kriteerien mukaiseksi eli siihen tulee löytää omat keinot, jotka parhaiten omaan organisaatioon olisi sovellettavissa. Toisaalta alan filosofiaan kuuluu jatkuvan kehittymisen ja oppimisen periaate niin vahvasti, että kriteerien on oltavakin korkealle tähtääviä.

## **5 LOPPUPÄÄTELMÄT**

Tutkielman tavoitteena oli muodostaa saadusta otoksesta kuvaus tämän hetkisestä valvontakulttuurista ja –mallista STUKin ydinvoimalaitosten valvontaosastolla YTOlla. Tutkielman on tarkoitus auttaa suuntaamaan STUKin seuraavan strategiakauden suunnittelussa huomiota uuden strategian kannalta tärkeisiin edistettäviin tavoitteisiin. Tutkimus oli laadullinen arvioiva tapaus-tutkimus, jossa hyödynnettiin etnografista havainnoivaa otetta työskentelyn tapahtuessa osana tutkittavan osaston arkea. Arviointimenetelmä oli toisaalta haasteellinen kulttuurikontekstissa, sillä kulttuuri on osin näkymätöntä ja vaikeasti havainnoitavaa (Schein 2006). Arvioivalla otteella kuitenkin pyrittiin tarkastelemaan YTON valvontakulttuuria NEAn määrittelemien (2014–2016) viranomaisen kulttuurin ja muiden tavoiteltavien ominaisuuksien kontekstissa. Arvioiva ote oli perusteltu sen roolilla nykyisessä suomalaisessa yhteiskunnassa osana julkisen sektorin toiminnan kehittämistä strategiatyössä (Virtanen 2007). Arvioinnin tyyppinä tutkimuksella pyrittiin saavuttamaan tutkimustiedon hyödyntämistä oppimiskokemuksena (Patton 1997; Williams et al. 2002) YTON johdon ja muun henkilökunnan kannalta omasta kulttuuristaan ja sen kehityskohteista.

Tyypillisen gradun haastatteluaineistoksi tämän tutkielman aineisto on laaja, mutta tutkimuskohteena olevan organisaation kokonaisuuden tarkastelun kannalta kyseessä on rajattu otos, eikä sitä voi täysin yleistää kuvaamaan aukottomasti koko osaston valvontakulttuuria. Kyseessä on päätelmät, jotka kyseisestä otoksesta on saatu. Aineiston käsittelyn myötä esiin on noussut haasteita ja kehitysaiheita valvontakulttuuriin liittyen. Osa teemoista on jo aineiston perusteella YTOlla tiedostettu ja kehitystoimia on myös jo käynnistetty. Tämä tutkimus toivottavasti vahvistaa näiden teemojen tärkeyttä kehityskohteina. Ehkä tutkielma onnistuu osoittamaan uusiakin havaintoja osaston kulttuuriin liittyen. Tutkielmalla ei pyritty luomaan yleistettävää tietoa ydin-alan viranomaiskulttuurista, vaan toimeksiantajalle oman organisaation toiminnan ymmärrystä lisäävää tietoa. Tässä luvussa esitellään lyhyesti keskeisimmät havainnot, teoriayhteydet ja päätelmät sekä tutkielman kriittinen tarkastelu. Taulukossa näkyy keskeiset teemat ja niihin käytetyt kriteerit sekä teoriayhteydet koosteena.

## 5.1 Kooste valvontakulttuurista

### *Valvontamalli*

Valvontamallin käsite tutkielmaa varten johdettiin toimintamallin tai –politiikan teoriasta. Tällöin valvontamalli tarkoittaa tapaa toimia laadukkuuteen pyrkien kyseisessä julkisessa organisaatiossa sen rakenteiden ja strategian kanssa sopusointuisesti (Harisalo et al. 2007, 27-28). Aineiston mukaan YTolla valvontaa ei ole ohjannut selkeä ja tietoisesti valittu valvontamalli. Mallittomuuden oli ajateltu mahdollistavan paremman tilannekohtaisen joustavuuden valvon-  
nassa. Tosiasiassa aineiston perusteella mallittomuus on yhtenä tekijänä saattanut edesauttaa valvonnan sisäistä tahatonta monimuotoistumista. NEA kriteeridokumentissa (2014) kehoitetaan luomaan viranomaiselle sopiva yhdistelmä tai sovellus esimerkkimalleista auttamaan valvonnan fokusointia ja löytämään sopivimmat valvontamenettelyt.

Aineisto osoittaa, että valvontaa on tehty monin tavoin ja asiantuntijan vapaus on ohjannut valvonnan toteutusta. Itsenäinen työskentelytapa on ollut perinteinen tapa toimia osastolla. Valvonta on ajautunut tiedostamatta vähittäisesti melko yksityiskohtaiseen ja sääntökeskeiseen valvontaan, joka edelleen nähdään haasteena (vrt. Reiman 2001). Tämä on kuormittanut osastoa suurella työmäärällä ja ohjeiston on koettu rajoittavan valvonnan menettelyiden kehittymistä tarpeiden mukaan. Aineiston mukaan valvontamallin kehityssuunnaksi nähtiin kehittäminen kohti Case, Process ja Risk-informed -mallien hybridiä. Valvonnalta toivottiin enemmän luvanhaltijan yksilöllisempää ja tapauskohtaisempaa huomiointia, sekä yksilöllisten vahvuuksien ja heikkouksien mukaan valvonnan suunnittelua riskitietoisesti. Lisäksi valvonnan toivottiin kehittyvän vahvemmin laitos- ja järjestelmätasolle sekä organisaatiovalvonnan suuntaan laitetaso-  
n tarkastuksen vahvan painottamisen sijaan. Strategiaprosessissa on ollut nähtävissä keskustelua valvontamallin tietoisesta kehittämisestä kohti riskitietoista valvontamallia, johon aineistohavainnotkin antavat vahvistusta.

### *Kulttuurin vahvuus ja johtaminen*

Kulttuurin kehittämisen kannalta johtaminen näyttäytyy keskeisenä ja siihen liittyy erilaisia odotuksia organisaation eri tasoilla. Valvonnan linjauksia ja tavoitteiden selkiyttämistä kaivataan johdolta, jotta ne osattaisiin jalkauttaa tarkastajatasolle paremmin. Keskeinen haaste on muodostaa yhteisiä visioita ja turvallisuuden kokonaiskuva valvonnan terävöittämiseksi. Reimanin (2001) tutkimuksessa haasteissa ei korostunut silloin johtamisen ja kommunikaation selkiyttämistarvetta. Tämän tutkielman aineiston perusteella johtamiseen liittyi haasteita, mutta samaan aikaan se nähtiin myös keskeisenä keinona vaikuttaa muihin esiteltyihin haasteisiin. Johtamisen ja esimiestyön roolien täsmennys, odotukset ja vastuut osastolla tulisi tarkastella uudelleen. Scheinin (2006) mukaan kulttuuri on organisaation jaettu todellisuus, aineiston mu-

kaan, tämä jaettu todellisuus näyttäytyy YTOlaisille osittain eri tavoin. Tästä kertoo näkemysten ja kokemusten monimuotoisuus eri teema-alueissa. Perinteisesti kirjallisuudessa kulttuuri nähdään organisaation yhtenä keinona saavuttaa organisaation tavoitteita (Alvesson 2002, 43). Tätä pyrkimystä edesauttavana on nähty vahva kulttuuri, jossa on selkeästi ja vahvasti jaettu yhteinen todellisuus organisaation jäsenillä. Tällainen kulttuuri on homogeeninen ja toiminnot ja säännöt sekä tavoitteet koetaan johdonmukaisina. Vahvan kulttuurin jäsenten nähdään tuntevan tavoitteet ja jokainen tuntee työskentelevänsä yhteisiä päämääriä kohti. (Shaffold 1988, 548.)

Teorian ja aineiston valossa YTON valvontakulttuuri näyttää paikoin epäyhtenäiseltä. Ihmisillä on moninaisia näkemyksiä ja kokemuksia kulttuurin tilasta ja siitä, mikä on hyvin ja mikä kaipaasi kehittämistä. Tavoitteiden epäselvyyskin on edelleen haasteena, niin kuin jo Reimanin (2001) tutkimuksessa. Tämä viestii, että kulttuuri voisi olla vahvempi ohjatakseen valvontaa vielä yhdenmukaisemmin kohti yhteistä tavoitetta. Ylösen (2015) esittämä huomio ydinalan valvonnan substanssien moninaisuudesta voinee liittyä tähän kulttuurin ominaisuuteen. Kun osasto on jakautunut moniin osaamisalueisiin, kullekin asiantuntemusalueelle kehittyy ominainen tapansa suhtautua valvontaan. Näin näkemys ja kokemus valvontakulttuuristakin voinee vaihdella sen mukaan, mistä positiosta organisaatiota tarkastellaan. Ylösen havainto voi selittää, minkä vuoksi aineistossa näkyy moninaisuutta kulttuurin kokemuksessa. Toisaalta haastateltavien esittämissä kehittämiskohteissa oli havaittavissa paljon yksimielisyyttä, millaisia asioita jatkossa kannattaa painottaa ja mihin panostaa. Edellytykset vahvemman ja yhtenäisemmän valvontakulttuurin kehittämiseksi aineiston perusteella näyttävät hyviltä. Kiteytetysti valvontakulttuurin hajanaisuutta oli havaittavissa nykytilan analysoinnissa. Nykytilan suhteen haastatelluilla oli monenlaisia kokemuksia, mutta tulevaisuuden kannalta ja keskeisimmistä kehittämiskohdista näkemykset olivat yhdenmukaisempia. Tämä niin sanottu valvontakulttuurin heikkous näkyy erityisesti siinä, että valvontakulttuuri ei tällaisenaan auta optimaalisesti hiljalleen muuttuneiden valvonnan tarpeiden valvonnassa. Nykyinen valvontakulttuuri ei näyttäydy itsessään adaptiiviselta, vaan tarvitsee ohjausta uuden strategiankin myötä.

Toisaalta kirjallisuuden mukaan hyvin yhtenäiset ja vahvat kulttuurit ovat todellisuudessa harvinaisia (Van Maanen & Barley 1984; Shaffold 1988). YTON nykytilassa epäyhtenäisen valvontakulttuurin voi kuitenkin nähdä positiivisessa valossa. Vahva kulttuuri on liitetty muutoshaluttomuuteen (Schein 2006) ja tällä hetkellä YTolla tarvitaan muutoshalukkuutta uuden strategiankin jalkauttamiseksi. Aineistossa oli nähtävissä halua kehittää toimintaa ja valvontakulttuuria. Suurin osa haastatelluista osasi nimetä ehdotuksia, joilla osaston valvontakulttuuria voisi kehittää. Uuden strategian suunnittelussa voidaan ajatella etunakin, että YTolla on ymmärretty valvontakulttuurin kehittämistarve. On oivallinen hetki virittää keskustelua osastolla, jotta nykyisestä valvontakulttuurista saadaan muovattua uuden strategiakauden myötä vahvempi ja

sellainen, joka tukee toivotunlaisia strategisia linjauksia. Aineistosta voi huomata, että ihmisillä osastolla on paljon ajatuksia kulttuurin kehittämiseksi, joita on myös lähdetty jalostamaan nykyisellä strategiakaudella. Strategiapäivissä on ollut hyvin nähtävissä samoja kehitysteemoja kuin, mitä tutkielman aineistossa on noussut esiin eli osastolla on haastatteluaineiston ulkopuolellakin samankaltaisia ajatuksia ainakin osalla henkilöstöstä.

Kulttuurin kehittämisessä monilla osa-alueilla, kuten greidaamisen ja valvonnan kohdentamisen kehittämiseksi, keinona nähtiin aineistossa johdon viestintä tavoitteellistamaan linjausten ja menettelyiden jalkauttamista. Johdolle ja johtamiselle osastolla on annettu aineiston mukaan suuri rooli valvonnan linjaajana. Strategiatyön ja yleisen kulttuurin kehittämisen kannalta ajateltiin, että linjausten ja päätösten tulee lähteä johdosta. Johdolle jokainen voi ehdottaa näkemyksiään, mutta isoissa asioissa toivottiin johdon esimerkkiä siitä, miten halutaan valvontaa jatkossa tehdä. Aineistosta voi kuitenkin päätellä, että yksittäiset ihmiset eivät kovin usein esitä ideoitaan johdolle ja näin monet hyvät kehitysideat eivät saa mahdollisuutta jalostua. Osaston kulttuurille on ollut ominaista hyvin itsenäinen asiantuntijapainotteinen toiminta, johon ei olla saatu aina jalkautettua nopeasti uusia toimintatapoja.

Schein (2006) painottaa teoriassaan johtamista keskeisimpänä keinona muovata kulttuuria. Tutkielman aineiston perusteella YTOllakin ajatellaan näin. Johdolta odotetaan linjaamista tai apua, jotta valvontakulttuuri tukisi asetettuja tavoitteita ja haluttuja poisvalintoja valvonnan keventämiseksi osaston laajuisesti vielä tehokkaammin. Johtaminen, vuorovaikutus ja kommunikaatio sekä valvonnan kohdentaminen luovat täten toisiaan ruokkivan kehän. Toisaalta kulttuuri on kaikkien sen alaisuudessa toimivien henkilöiden toiminnan summa (Hofstede 1998) eli jokainen yksilö voi omalla toiminnallaan tietoisesti pyrkiä toimimaan valvontakulttuurin mukaisesti tai sitä kehittäen. Valvontakulttuurin kehittäminen ja ylläpitäminen on jokaisen vastuulla. Tämän vuoksi yhtenäisen tavoitteen ja kokonaiskuvan muodostaminen ja kirkastaminen näyttyy aineistossa keskeisenä, jotta sen puitteissa työskentely onnistuisi paremmin. Näyttäisi siltä, että valvontakulttuurin kannalta voisi kirkastaa keskeisimmät kehityskohteet ja tavoitteet sekä korostaa kunkin osaston toimijan vastuuta vaikuttaa myönteisesti kulttuuriin noudattaen tärkeitä linjauksia. Esimerkiksi uusien valvonnan käytäntöjen ja menettelyiden jalkautumiseen osaksi kehittyvää valvontakulttuuria jokainen voi vaikuttaa omalla panoksellaan, vaikka keskeinen alullepanijan rooli kulttuurin muutoksella aineistossa annettiin johtamiselle ja esimiestyölle. Scheinin (2006) ja Hofsteden (1998) teorioiden valossa kumpikin näkemys näyttyy valvontakulttuurin muovaamisessa. Johtamisella on esimerkillinen linjausvastuu, mutta panos jää tyhjäksi jos jokainen organisaation jäsen ei ymmärrä rooliaan ja toimijuuttaan osallisena kulttuurin kokonaisuudessa.



### *Kulttuurin ja toiminnan erkaantuminen*

Scheinin (2010) mukaan kulttuuri ja toiminta voivat erkaantua. Osittain YTolla näyttää käyneen näin. Esimerkiksi julkilausutuissa arvoissa korostetaan avoimuutta ja yhteistyötä. Kuitenkin aineisto osoittaa käytännön työskentelyn olevan edelleen paljolti yksilöpainotteista ja toimistokohtaista. Rajapintojen ja alakulttuurien rajojen ylittyminen oli kehittynyt hiljalleen vuosiensa saatossa, mutta edelleen kaivataan lisää tiimityötä ja täten valvonnan kokonaiskuvaa paremmin laajentavaa työskentelyä osastolle. Keinoja parantaa yhteistyötä on tunnistettu kuten työnkierto ja tiimityöskentely, mutta näitä voisi hyödyntää systemaattisemmin. Sääntökeskeinen valvonta ja halu kokonaisvaltaisemman näkemyksen luomisen kanssa, niin, että osastolla ymmärretään yhtenäisesti turvallisuusmerkitykset valvonnassa on esimerkki kulttuurin visioiden ja todellisen arjen työskentelyn yhdistämisen haasteista tällä hetkellä. Tähän nähtiin avuksi tavoitteiden ja valvontamallin molempien selkiyttäminen. Työtavat ja säännöstö kaipaavat päivitystä, jotta ne voivat adaptiivisemmin vastata riskitietoisemman, vuorovaikutteisemman ja kokonaisvaltaisemman valvonnan tarpeisiin.

### *Vahvuuksien jatkokehittäminen*

Osaston vahvuuksina korostettiin asiantuntemusta ja erityisesti teknistä asiantuntemusta. Osaston koettiin olevan riippumaton sen omaaman asiantuntemuksen vuoksi ja siten kyvykäs tasavertaiseen vuorovaikutukseen ydinalan muiden toimijoiden kanssa. Asiantuntemuksen luonteen kehittämiseksi jatkossa aineistossa esitettiin tavoitteiden selkiyttämistä sekä asiantuntemuksen kehittämistä kokonaisvaltaisemmaksi esimerkiksi asiantuntemuskokonaisuuksia hahmotellen osaston rajapintojen yhteyteen. Keinoja edellisten asioiden parantamiseksi voisivat olla aineiston mukaan substanssikoulutuksiin sekä tarkastajakoulutuksiin panostaminen. Kompetenssien ylläpito ja kehittäminen valvonnan tarpeiden mukaan nähtiin tärkeänä. Hyvää kehitystä YTolla on jatkuvasti hiljalleen koettu tapahtuneen 2000-luvun alun jälkeen yhteistyön ja rajapintojen yli tapahtuvan työskentelyn kanssa, mutta kehityksen toivottiin jatkuvan. Lisäksi Polarion tietokantajärjestelmä sai aineistossa kiitosta sen helpottaessa tarkastusten vaatimuspohjaisuuden mukaista suunnittelua. Yleisesti osaston ilmapiiri (Guldemund 2000) koetaan hyväksi.

### *Valvontakulttuurin kehittäminen*

Aineisto tarjosi monia näkökulmia kehityskohteiksi ja keinoiksi YTON valvontakulttuurin kontekstissa. Yleinen havainto on se, että ihmisillä on todella paljon näkemyksiä, mitä ja miten tulisi valvonnassa kehittää. Valvontakulttuurilta edellytetään avoimuutta ja kommunikointia itsereflektion nimissä (NEA 2016). Valvonnan taakan kasautuessa ja kilpailevien työtehtävien vuoksi, aineistonkin mukaan, oman toiminnan kehittämiseen ei aina jää riittävästi aikaa. Valvonnan kehittämisessä halutaan löytää tasapaino formaalin ja latentin valvonnan välillä (Ogul 1976). YTolla nähtiin tärkeänä löytää tapa valvoa keskusteleavammin ja vuorovaikutteisemmin

epävirallisiakin kanavia pitkin. Latentti valvonta vie resursseja yhtälailla, mutta se voi silti keventää valvontaa. Yleisesti molempia, osaston sisäistä ja ulkoista luvanhaltijan kanssa käytävää keskustelua, kaivattiin lisää. Jo aloitettujen kehityshankkeiden ja uusien menettelyiden onnistunut loppuun saattaminen sekä jalkautuminen osaston toimintaan nähtiin erityisen tärkeänä.

Valvonnan yhdenmukaisuuden kanssa tasapainoilu on kiinnostava haaste kulttuurillisesti. Osa haastatelluista koki, että yhdenmukaisuutta voisi vielä lisätä ja osa, että liikkumavaraa tehdä töitä yksilöllisesti tulee olla tarpeeksi. Ylönen (2015) nosti myös esille ydinalan valvonnan yhdenmukaisuuden haasteen. Hänen mukaansa ongelmallista on löytää sääntelyn ja ohjeistuksen sekä sopivan luovuuden mahdollistamiseksi oikeanlainen valvonnan tasapaino. Liian tarkat ohjeet kahlitsevat valvontaa ja turvallisuuden tarkastelu kärsii lopulta (Ylönen 2015, 40). Myös Reiman (2001, 65-66) havaitsi aiemmin säännösten kanssa tasapainoilun haasteen YTOlla. Hänen mukaansa ohjeisto on tärkeä, mutta siihen pitää suhtautua kriittisesti ja jättäen tilaa innovatiivisille menettelyille valvonnassa. Aineistokin osoitti, että yhdenmukaisuuden ja ohjeiden soveltamisen keskitien löytäminen ei ole aina helppoa. Tavoite on, että valvonta näyttäisi tarpeeksi yhdenmukaiselta ulospäin ja, että siinä keskityttäisiin merkittävimpiin valvontatarpeisiin. Valvonnan kehittämisessä monien toimijoiden, kuten luvanhaltijoiden ja alihankkijoiden, ympäristössä eri kulttuurit haastavat valvontakulttuuria (Black 2002; Baram & Lindoe 2014; Ylönen 2015, 11-12.) Aineistossa todettiin eri luvanhaltijoihin muodostuneen erilaiset vuorovaikutussuhteet, sillä eri toimijoiden kulttuurit kohtaavat eritavoin. Valvontakulttuurin kehittäminen sellaiseksi, että sillä voi parhaalla mahdollisella asetelmalla pyrkiä vaikuttamaan mahdollisimman turvallisuuskeskeisesti monenlaisiin toimijoihin on laaja kokonaisuus.

Valvontaa keskeisimmin muokkaavina asioina nähtiin yhteisen kuvan saavuttaminen osastolla valvonnasta ja turvallisuudelle merkittävimmistä valvonnan osa-alueista. Sisäiset muospaineet priorisoinnin ja resurssien allokoinnin suhteen sekä työkalujen ja greidaamisen kehittäminen nähtiin oleellisina jatkoa ajatellen. Ulkoisena kulttuurin muospaineena koettiin kansainvälinen yhteistyö ja sääntely sekä valtiohallinnon muospaineet. Ulkoiset paineet on tiedostettu ja niiden vaikutuksiin valvontakulttuuriin suhtaudutaan asiaan kuuluvalla kriittisyydellä. Tutkielma tarjosi alustavan katsauksen valvontakulttuurista ja mahdollisista kehityskohteista, joka toivottavasti auttaa strategiaprosessin yhteydessä pohtimaan valvonnan painotuksia sekä virittämään keskustelua aiheesta. Kiteytettynä YTON arkinen toiminta on sujuvaa, kuitenkin valvontakulttuuria on varaa kehittää. Tämänkaltaisessa tutkimuksessa tällaisella otoksella aineistossa korostuu alalle ominaisesti itsekriittisyys ja jatkuvan kehittymisen periaate, jonka mukaan aina on varaa parantaa.

Valvonnan sujuvuuteen oli teoriataustoissa liitetty Opportunity Factors –nimisiä tekijöitä eli mahdollistavia faktoreita (Ogul 1978). Teorian mukaan erilaiset faktorit voivat parantaa tai heikentää valvonnan edellytyksiä. Valvontaa kehittävinä faktoreina aineistossa näyttäytyivät melko yhtenäisesti jaettu halu ja tarve edelleen kehittää valvontakulttuuria. Haastavana faktori-  
na näyttäytyivät esimerkiksi osaamisen hallinta ja päivittäminen uusien valvonnan tarpeiden mukaan kohti laaja-alaisempaa asiantuntemusta. Ogulin esittämien valvontaa haastavien fakto-  
reiden käsitteen kautta ajateltuna valvonnan relevantti kohdentaminen on samanaikaisesti val-  
vontaa haastava faktori, mutta oikein asiaa lähestyttäessä siitä voisi tulla myös

mahdollistava faktori. Tarkoittaen, että haasteet selätettyään YTO voinee suorittaa tehokkaam-  
paa valvontaa esimerkiksi systemaattisemman vaatimuspohjaisen menettelyn avulla. Valvonnan  
jakamisessa systemaattiseen, reaktiiviseen ja aktiiviseen valvontaan (Aberbach 1987; Ogul &  
Rockman 1990), tässä tutkielmassa YTON valvonta näyttäytyy varsin systemaattisena, noudat-  
taen tietynlaista vuosisuunnittelua ja tarkastusohjelmien sykliä. Aineiston perusteella halutaan  
käyttää valvontaresursseja entistä riskitietoisemmin ja joustavammin, jolloin oleellisena nähtiin  
latentin eli epämuodollisen ja reaktiivisenkin valvonnan lisääminen. Valvonnassa halutaan pyr-  
kiä kykyyn joustavammin tarpeen ilmetessä muuttaa valvonnan painotuksia.

*Taulukko 1. Kokoa yhteen päähavainnot teema-alueittain alateemoineen. Taulukko näyttää  
mihin kriteeriin aineistohavaintoja on peilattu ja miten havainnot suhteutuvat teoriataustaan.*

Teema, alateemat & Kriteeri	Havainnot	Teoriayhteys
<p><b>YTON valvontamalli</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>mallittomuus</i></li> <li>• <i>teknispainottunut valvonta</i></li> <li>• <i>valvonnan fokusointi</i></li> </ul> <p>Kriteerit: NEA (2014) liitteen mallit</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ei valittua tietoista mallia →Malli ei ole yhteisesti viestitty</li> <li>• Tasapainon etsiminen valvonnan tasojen tarkasteluun tekniikan, järjestelmien ja organisaation toiminnan välillä.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valvontamalli sijoittuu alimmalle perusoletusten tasolle, koska ei ole selkeästi yhteisesti jaettu ja määritelty.</li> <li>• Mallin saattaminen julki- lausuttujen arvojen ja toimintojen tasolle. (Schein 2006.)</li> </ul>

<p><b>Valvontamallin ideaali</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>greidaaminen</i></li> <li>• <i>joustavuus</i></li> <li>• <i>vaatimuspohjaisuus</i></li> <li>• <i>oikea-aikaisuus</i></li> <li>• <i>fokus järjestelmä ja prosessitasolle</i></li> </ul> <p>Kriteerit: NEA (2014) liitteen mallit</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Case, Process ja Risk –mallien hybridi, ominaisuuksia kaikista nousi esiin.</li> <li>• Halu kehittää malli, joka on joustava ja fokuoitu paremmin</li> <li>• Tarvitaan kanava kehittämiskeskustelulle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskustelu ja linjaamisen viestiminen voi nostaa mallin ymmärryksen keskimmaiselle tiedostetulle tasolle, jolloin se ohjaisi valvontaa paremmin. (Schein 2006)</li> <li>• Patton (1997) ja Williams et al. (2002) korostavat arviointitiedon oppimishyötyjä.</li> </ul>
<p><b>Valvonnan kohdentaminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>linjaaminen</i></li> <li>• <i>valvonnan kokonaiskuva</i></li> <li>• <i>vaatimuspohjaisuus</i></li> <li>• <i>asiantuntijan vapaus</i></li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fokus turvallisuudessa</li> <li>• organisaation kyvykkyys</li> <li>• tehokkuus (NEA 2014.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valvonnan fokus selemmäksi. Johtamisella ei ehditä varmistamaan koko ajan fokuointia</li> <li>• Johdolta toivotaan linjauksia</li> <li>• Vaatimuspohjaisuus kohdentava menettely</li> <li>• Resurssien jakaminen kohdenuksia tukemaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ei riittävästi jaettu kokonaiskuva, kuvastaa kulttuurin hajanaisuutta (Schein 2006).</li> <li>• Johtaminen muuttaa valvontakulttuuria (Schein 2006).</li> <li>• Perusolelusten taso osittain ohjaa kohdentamisia julkilausuttujen arvojen tason ohi (Schein 2006).</li> </ul>
<p><b>Valvonnan ohjeistus ja prosessi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>tarkastusten henkilöityminen</i></li> <li>• <i>vaatimuspohjaisuus</i></li> <li>• <i>työnkierto</i></li> <li>• <i>kokonaisturvallisuus</i></li> <li>• <i>ohjeisto</i></li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• johdonmukainen sääntely ja ohjeisto</li> <li>• johdonmukainen objektiivinen päätöksenteko (NEA 2014.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaksijakaisuus: osa kokee ohjeet selkeäksi osa ei</li> <li>• Yleisesti sisäiset ohjeet laajat</li> <li>• Tarkastusten suunnittelu vaatimuspohjaisesti hyvä kehityssuunta</li> <li>• Tarkastusten vetäjille ehdotettiin työnkiertoa, henkilöitymisen vähentämiseksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ohjeisto sijoittuu artefaktien ja julkilausuttujen tasojen välille. (Schein 2006).</li> <li>• Ohjeiden kaksijakoinen kokemus eli yhteinen todellisuus näyttäytyy ohjeiden suhteen erilaisena organisaation sisällä (Alvesson 2002, Schein, 2006).</li> </ul>
<p><b>Valvonnan joustavuus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>sisäinen joustaminen</i></li> <li>• <i>ulkoinen joustaminen</i></li> <li>• <i>valvonnan poisvalinnat</i></li> <li>• <i>asiakaslähtöisempi valvonta</i></li> <li>• <i>joustamisen balanssi</i></li> </ul> <p>Kriteerit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• organisaation kyvykkyys eli systemaattisuuden ja joustamisen tasapaino (NEA 2014)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulkoinen joustaminen eli YVL-ohjeista joustaminen tarvittaessa järkevöittää valvontaa.</li> <li>• Sisäisessä joustamisessa poisvalintojen tekeminen edelleen haaste.</li> <li>• Riittävän systemaattista?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Joustaminen mahdollistaa latentia valvontaa (Ogul 1976).</li> </ul>

<p><b>YTO Valvontakulttuuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• johtaminen</li> <li>• kyseenalaistaminen</li> <li>• kulttuurin itsearviointi</li> <li>• kokonaiskuva</li> <li>• suhde luvanhaltijaan</li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kulttuurin itsearvioinnin säännöllisyys</li> <li>• tietoisuus oman kulttuurin vaikutuksista muihin</li> <li>• toimintamallit ilmentää kulttuuria</li> <li>• kulttuurin syvälinen hahmottaminen (NEA 2016)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ihmisillä monia kokemuksia ja näkemyksiä. Osa ei hahmota osastonlaajuisesti, vaan oman yksikön mukaan.</li> <li>• Miten yhtenäistää kulttuuria ja luoda yhteinen kokonaiskuva toiminnalle?</li> <li>• Valvontakulttuurin arvioinnista mallia Sveitsistä? Paremmiin kehitysideoita esille.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hajanainen kulttuurikokemus. Ei vahvasti jaettua yhteistä näkemystä. (Alvesson 2002, Schein 2006).</li> </ul>
<p><b>Ideaali valvontakulttuuri</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• turvallisuusmerkitys</li> <li>• greidaaminen</li> <li>• poisvalinnat</li> <li>• kommunikaatio</li> <li>• kulttuurin itsearviointi</li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• periaate 5: jatkuva kehittyminen, oppiminen ja kehityskohteiden etsiminen (NEA 2016).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriteeriin nähden ansiokasta pohdintaa aineistossa. Ihmisillä on kehitysideoita ja näkemyksiä</li> <li>• Säännösten kehittäminen eli sisänsäätökehittämistä</li> <li>• Lisää oma-aloitteisuutta ja keskustelua, poisvalintojen tekemiseksi</li> <li>• Yleisesti kehittyneempi vuorovaikutus sisäisesti ja luvanhaltijan kanssa tavoiteltavaa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arvioiva ote ja painotus tiedosta oppimisesta eli kehitysideoita esiin systemaattisemmin. (Patton 1997, Williams et al. 2002)</li> <li>• Korostaa latentin valvonnan lisäämisen tarvetta (Ogul 1976). Greidaamisen (IAEA 2014) ohella.</li> <li>• Otollinen tila muokata kulttuuria yhtenäisten näkemysten suuntaan. Aineisto nojaa vahvasti johtamisnäkökulmaan kulttuurin kehittämisessä. (Schein 2006.)</li> </ul>
<p><b>Valvontakulttuurin haasteet ja kehittäminen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• kokonaiskuva</li> <li>• osaamisen haasteet</li> <li>• tavoitteet</li> <li>• adaptiivisuus vs. sääntökeskeisyys</li> <li>• laaja-alainen asiantuntemus</li> <li>• resurssien allokointi</li> <li>• tiimityö</li> <li>• työnkierto</li> <li>• substanssikoulutus</li> <li>• virheistä oppiminen</li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fokus turvallisuudessa</li> <li>• riippumattomuus ja ulkoisen paineen sieto</li> </ul>	<p><b>Haasteita:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valvonnan ja priorisoinnin foku-sointi</li> <li>• Ohjeisto ja tavoitteet yhdenmukaisiksi ← sääntökeskeisyys yhdessä osaamisen haasteiden kanssa haastaa fokusta</li> <li>• Valvontamallittomuus ja sen myötä epäadaptiiviset työllistävät menettelyt</li> <li>• Osaamisen haasteina laaja-alaiseen asiantuntijuuteen kouluttaminen</li> </ul> <p><b>Kehittäminen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Substanssikoulutuksilla vahvempi ymmärrys valvonnan kokonaiskuvasta</li> <li>• Poisvalintoja helpottamaan selkeät johdon linjaukset?</li> <li>• Työtä tukevat työkalut</li> <li>• Tiimityö asiakirjatarkastuksiin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reimanin (2001) haasteet eli osaamisen haasteet, tavoitteiden haasteet sekä sääntökeskeisyyden haasteet koettiin edelleen pääosin ajankohtaisiksi.</li> <li>• Artefaktien tasolla valvonnan työkalujen (ohjelmistot, menettelyt) kehittäminen vastaamaan kulttuurin keskitason tavoitteita ja strategisia tarpeita. (Schein 2006.)</li> <li>• Osaamisen monipuolisuus johtaa pieniin osaamisen erityisalueisiin. Nähdään helposti haastavan turvallisuuden kokonaiskuvan hahmottamista (Ylönen 2015).</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• valvontamallin ja –käytäntöjen adaptiivisuus</li> <li>• kompetenssien ylläpito (NEA 2016.)</li> </ul>	<p>kin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Työnkierto</li> </ul>	
<p><b>Valvontakulttuurin arvot ja muut ominaisuudet</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>asiantuntijan vapaus</i></li> <li>• <i>arvojen spiraali</i></li> <li>• <i>greidaaminen</i></li> <li>• <i>artefaktien yhdenmukaisuus</i></li> <li>• <i>substanssikoulutus yhdenmukaistajana</i></li> <li>• <i>johdon linjaukset</i></li> <li>• <i>yhteistyö</i></li> <li>• <i>alakulttuurit</i></li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• turvallisuus fokus</li> <li>• periaate 1: turvallisuusjohtaminen läpi organisaation</li> <li>• periaate 3: yhteistyön ja avoimuuden sekä kommunikaation fasilitointi organisaatiossa</li> <li>• periaate 4: holistinen ja systemaattinen valvonta (NEA 2016.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aineistossa asiantuntijuus korostuu arvona</li> <li>• GA ei ole jalkautunut päivittäiseen työhön. Edesauttaisi holistisempaan valvontaan kun ohjaisi valvonnan kohdentamista Periaatteissa 1 ja 4 kehitettävää.</li> <li>• Valvonnan yhdenmukaisuutta kehitettävä, tarkastajakohtaisia eroja. Esimiesten linjaukset ja koulutukset kokonaisuuden ymmärtämiseksi kehityskeinoina.</li> <li>• Toimistokohtaiset alakulttuurit nähtiin luonnollisina eikä juurikaan haitallisina valvonnalle. Rajapinnat eivät saa estää työkiertoa ja ihmisten liikkuvuutta.</li> <li>• Johdon ja toimistojen rajapinnoissa kommunikaatiohaasteita. Odotusten ja roolien kirkastaminen tarpeen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Julkilausutuissa (Schein 2006) arvoissa kaikki neljä yhtä tärkeitä. Aineistossa asiantuntijuus korostuu. Eli julkilausutut arvot ja kulttuuripiirteet eivät arjessa aina kohtaa.</li> <li>• Johtamisen tärkeys asioiden omaksumisessa korostuu. Johtamisen rooli keskeinen muutoksissa (Schein 2006).</li> <li>• Yhdenmukaisuus ja se, että kulttuuri ja toiminta näyttäisi yhdenmukaiselta ulospäin liittyy artefaktien tasoon (Schein 2006).</li> <li>• Ylönen (2015) korosti valvonnan yhdenmukaisuuden haastetta. Tarkat säännöstit estävät luovuutta, tasapaino?</li> <li>• Alakulttuurit eivät ole syy kulttuurin heikentymiselle, koska alakulttuurit ovat yleisiä (Schein 2010).</li> </ul>
<p><b>Johtaminen ja kommunikaatio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>keskustelukulttuuri</i></li> <li>• <i>johdon linjaukset</i></li> <li>• <i>suhde luvanhaltijaan</i></li> <li>• <i>kommunikaation odotukset</i></li> <li>• <i>johdon ja esimiesten roolit</i></li> </ul> <p>Kriteerit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Periaate 1: turvallisuusjohtaminen organisaation kaikilla tasoilla</li> <li>• Periaate 3: yhteistyön ja avoimuuden sekä kommunikaation fasilitointi organisaatiossa (NEA 2016.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulttuurin muovaajina ja kehittäjinä johdolla ja yleisesti johtamiselle osastolla annetaan painoarvoa. Odotetaan johdon esimerkkiä ja tarkempia linjauksia.</li> <li>• Esimiestyön linjaavan roolin täsmennys?</li> <li>• Johdon ja muiden organisaatiotasojen kommunikaatiota halutaan kehittää.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reimanin (2001) haasteisiin peilattaessa tavoitteiden epäselvyyden haaste linkittyi johtamisen teemaan. Kokonaisvaltaisemman valvonnan kohdalla tavoitteet epäselviä yksilötasolla.</li> <li>• Kiteytettynä aineisto ilmentää Scheinin (2006) näkemystä organisaatiokulttuurin ja johtamisen yhteydestä. Johtaminen keino muovata kulttuuria tiedostetusti ja haluttuun suuntaan, niissä rajoissa kuin siihen voi vaikuttaa.</li> <li>• Valvontakulttuurin muovaaminen on otollisimmillaan, koska kulttuuri on heikohko (Schein 2006).</li> </ul>

## 5.2 Tutkimuksen kriittinen tarkastelu ja jatkotutkimuskohteita

Tällaisen tutkimusaiheen kanssa itsekriittisyys on aiheellista. Osaston kokoon nähden (131 henkilöä) haastatteluaineisto on pieni ja rajattu ( $n=13$ ) eli siinä voi korostua vahvemmin tiettyjä näkemyksiä kuin toisella tavalla koostetussa aineistossa. Tämä haastateltavien rajausta pääasiassa esimiestäsoisten ihmisten näkemyksiin nähtiin kuitenkin aiheellisenä tutkielman rajaamiseksi ja aikataulun vuoksi. Taustaoletus oli, että jos tällaisessa otoksessa näkyy eroja kulttuurikokemuksessa, niitä todennäköisesti olisi tarkastajatasollakin. Tarkastajakuntaan enemmän painottuneessa otoksessa voisi korostua erilaisia teemoja. Taustaoletuksena oli, että johto ja keskijohto pyrkivät säätelemään osaston sisäistä yhtenäisyyttä, mikäli aineisto esittää, että heidänkin kokemukset ovat moninaisia valvontakulttuurista, olisivat ne alemmallakin organisaation tasolla luultavasti moninaisia. Haastateltu joukko on lopulta pieni osuus osaston henkilöstöstä ja käytännössä tarkastajatason näkemykset ovat aineistossa vähemmistössä. Organisaatiokulttuurin tutkimukseen liittyy aina haasteita. Pyritään löytämään vastauksia kysymyksiin, joihin ei absoluuttista totuutta ole olemassakaan. Haastatteluin valvontakulttuurin kuvaaminen on pienien osien tai kaikujen esiintuomista ja yhdistelyä isommasta kokonaisuudesta, joten tuloksia ei voi sokeasti yleistää kuvaamaan osaston valvontakulttuuria. Tulokset voivat siis vaihdella otoksesta ja tutkijastakin riippuen tämentyyppisessä tutkimuksessa.

Aineiston mukaan tämän hetkinen valvontakulttuuri on teoreettisin termein heikkoon kulttuurin kallistuva nykytilan kokemusten osalta. Valvontakulttuurin tulevaisuuden tarkastelussa, aineistosta pystyi silti huomaamaan, että samoja kehittämistarpeita on havaittu YTOlla laajemminkin. Tämä oli huomattavissa myös subjektiivisesti strategiapäiviin ja muihin kokoontumisiin osallistumalla. Haastatteluhavainnot olivat monin paikoin yhteneviä muualta organisaatiosta tuleviin viesteihin nähden. Nykyisyyden kokemus näyttää paikoin hajanaiselta, mutta tulevaisuuden kuvissa on paljon havaittavissa yhteisiä ajatuksia. Kuten todettua positio organisaatiossa voinee vaikuttaa suhtautumiseen valvontaan ja siten valvontakulttuurin kokemukseen yksilöllisten ominaispiirteiden ohella

Tutkimuksen luonteen voisi rakentaa toisenkinlaiseksi, esimerkiksi vahvemmin teoriaohjaavammaksi jos tutkimus olisi ollut yleistasoisempi kulttuurintutkimus. Tässä kyseisessä tutkielmassa kuitenkin päädyttiin vahvaan aineistolähtöisyyteen tapaustutkimuksen suurimman mahdollisen hyödyn tarjoamiseksi tutkimuksen tilaajalle. Tutkimuksella haluttiin maksimoida aineistosta oppimisen mahdollisuus. Täten tutkimuksen ei ollut tarkoitus tuottaa yleistettävää tietoa ydinalan valvovan viranomaisen kulttuurista vaan yhdestä tapauksesta eli STUKin YTO-osaston valvontakulttuurista, kyseisen otoksen valossa, suhteutettuna yleisiin viranomaisvalvonnan kriteereihin. Myös laadullisen ja määrällisen aineiston yhdistäminen tällaisessa tutki-

muksessa tuottaisi mielekästä aineistoa. Sellaisesta aineistosta olisi voinut selvittää tarkastajata-son näkemyksiä myös haastattelujen ohella haastatteluista johdetuista teemoista käsin. Valitussa asetelmassa painoa asettuu kuitenkin paljon aineiston tulkinnalle suhteessa kriteereihin. Tämän tyyppinen laadullinen tutkimus nojaa vahvasti tutkijan tekemiin omiin tulkintoihin aineistossa esitetyistä tulkinnoista.

Kriteereihinkin voisi kohdistaa kritiikkiä. Aineistossa kritiikkiä kohdistui YTON ohjeiston pääl-lekkäisyyksiin ja rakenteelliseen laajuuteen. Saman asian voi havaita NEA-kriteereistäkin (2014, 2016). Molemmissa asiakirjoissa on päällekkäisiä teemoja ja periaatteita verrattuna toi-siinsa. Kriteeridokumenteissa voidaan myös edellyttää viranomaiselta samantyyppisiä asioita hieman eri muotoiluin eri kohdissa. Tämä kuvastanee aiheen kriteereidenkin muotoilun haas-teellisuutta ja siten arvioinnin haasteellisuutta. Tämä osaltaan teki haastavaksi peilata aineisto-havaintoja kriteereihin. Toki kulttuurikontekstin arviointi itsessään on jo todella haasteellista asioiden abstraktiuden ja tulkinnallisuuden vuoksi. Kulttuurin eri osa-alueet limittyvät vahvasti toisiinsa ja erillinen käsittely on mahdotonta, sen vuoksi aineiston käsittelyssäkin on valitetta-vasti päällekkäisyyksiä teemojen limittyessä kokonaisuudessa toisiinsa.

Jatkoa ajatellen tutkimuksen teon näkökulmista muutama ajatus. Ydinalan kontekstissa ENSIn (2015) jalanjäljissä oman valvontakulttuurin itsearviointi osana toiminnan kehittämistä säännöl-lisenä katsauksena ja menettelynä voisi olla hyödyllistä YTollakin. Se on yksi keino oppia hahmottamaan oman organisaation toimintaa arkea syvemmältä. YTOon liittyvä jatkotutkimus voisi tarkastella esimerkiksi muutosjohtamiseen, etäjohtamiseen tai kulttuurin kehittämiseen liittyviä teemoja. Tutkimuksen voisi toteuttaa hallintotieteellisenä tai kauppatieteellisenä opin-näytetyönä, myös organisaatiopsykologian näkökulmat voisivat olla hyödyllisiä jatkotutkimuk-sissa. Johtamisen haasteina nähtiin kiire ja työmatkat sekä näistä aiheutuvat kommunikaation haasteet, jotka johtavat valvonnan linjaamisen haasteisiin eli tavoitteiden kannalta vähemmän tehokkaaseen valvontaan. Etäjohtamiseen (ks. etäjohtaminen.fi, Vilkmán 2016) perehtyminen osastolla voisi olla aiheellista, mikäli myös työtavat edelleen kehittyvät etätyötä enemmän tuke-viksi tulevaisuudessa. Valvonnan uudenlaisen kohdentamisen sekä valvonnan kokonaiskuvan muodostamisen ja viestimisen tarpeita ajatellen jatkotutkimus tiedon luomisesta ja välittymises-tä organisaatiossa (ks. Nonakan mallit Kase 2013) voisi olla myös hyödyksi.

Nyt kun valvontakulttuurin kehittämistarpeita ja teema-alueita on eritelty muutoksen läpivien-tiin perehtyvä tutkimus voisi tukea johtoa prosessissa tarjoten samalla oppimiskokemuksen alas-ta kiinnostuneelle opiskelijalle. Esitelty jatkotutkimusideat voisivat tukea vahvemman strate-gianmukaisen adaptiivisen valvontakulttuurin jatkokehittämisessä. Vuorovaikutteisemman val-vontakulttuurin kehittämisen näkökulmasta kiinnostava jatkotutkimuksen aihe voi olla selvitys



viranomaisen valvontakulttuurin ja luvanhaltijoiden turvallisuuskulttuurin vuorovaikutuksesta turvallisuuden tavoittelun näkökulmasta. Organisaatioon ja alaan liittyvää jatkotutkimusta on mahdollista tehdä monenlaisista aiheista ja lähestyä monista näkökulmista. Tutkimuskohdetta on peilattu moniin teorioihin ja haastaviin kriteereihin. Kiteytettynä, teoreettiseen viitekehykseen valitut taustoittavat teoriat auttoivat purkamaan aineistoa osiin. Aineistosta oli myös havaittavissa alaan ja kyseiseen organisaatioon tehtyihin tutkimuksiin nähden tuttuja ja yhtäläisiä teemojakin paikoitellen.

## LÄHTEET

Aarnos, E. (2001). Kouluun lapsia tutkimaan: havainnointi, haastattelu ja dokumentit. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin*, 1, 144-157.

Aberbach, J. D. (1987). The congressional committee intelligence system: Information, oversight, and change. In *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies* (Vol. 14, No. 1, pp. 51-76). Taylor & Francis Group.

Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0* (4. uud. p.). Tampere: Vastapaino.

Alvesson, M., & Berg, P. O. (1992). *Corporate culture and organizational symbolism: An overview* (Vol. 34). Walter de Gruyter.

Alvesson, M. (2002). *Understanding organizational culture*. Thousand Oaks, Calif;London;: SAGE.

Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand.

Banerjee, S. B., & Bonnefous, A. M. (2011). Stakeholder management and sustainability strategies in the French nuclear industry. *Business strategy and the environment*, 20(2), 124-140.

Baram, M. S., & Lindøe, P. (2013). Modes of risk regulation for prevention of major industrial accidents. *Risk Governance of Offshore Oil and Gas Operations*, 34-55.

Baumeister, Roy F. & Mark R. Leary (1997). Writing Narrative Literature Reviews. *Review of General Psychology* 1: 3, 311–320.

Beckmerhagen, I. A., Berg, H. P., Karapetrovic, S. V., & Willborn, W. O. (2003). Integration of management systems: focus on safety in the nuclear industry. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 20(2), 210-228.

Blackwood, E. B., Carnes, W. E., & Sturdivant, M. H. (1992, June). The safety envelope: managing the safety culture. In *Human Factors and Power Plants, 1992.*, Conference Record for 1992 IEEE Fifth Conference on (pp. 471-473). IEEE.

- Black, J. (2002). Critical reflections on regulation. *Austl. J. Leg. Phil.*, 27, 1.
- Bass, B. M., Waldman, D. A., Avolio, B. J., & Bebb, M. (1987). Transformational leadership and the falling dominoes effect. *Group & Organization Management*, 12(1), 73-87.
- Browne, A. & Wildavsky, A. (1984). Implementation as Mutual Adaptation. Teoksessa: Pressman, J. L., Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley & Los Angeles: The University of California Press, s. 206-231.
- Burns, J. M. (1978). Leadership. New York: Harper & Row.
- Cameron, K.S & Quinn, R.E. 1999. Diagnosing and Chancing Organisational Culture: Based on the Competing Values Framework. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2005). Diagnosing and changing organizational culture: Based on the competing values framework. John Wiley & Sons.
- Cavanagh, S. (1997). Content analysis: concepts, methods and applications. *Nurse researcher*, 4(3), 5-13.
- Cooper, H. M. (1998). *Synthesizing Research : A Guide for Literature Reviews*. Thousand Oaks, Calif: SAGE Publications, Inc.
- Cooper Ph. D, M. D. (2000). Towards a model of safety culture. *Safety science*, 36(2), 111-136.
- Cox, S., & Cox, T. (1996). *Safety, systems and people* (pp. 166-175). Butterworth-Heinemann.
- Cox, S. J., & Cheyne, A. J. T. (2000). Assessing safety culture in offshore environments. *Safety science*, 34(1), 111-129.
- Cox, S., & Flin, R. (1998). Safety culture: philosopher's stone or man of straw?. *Work & stress*, 12(3), 189-201.
- Cumming, P. (2013). Management systems for sustainability: How to connect strategy and action. London: DoSustainability.

Deal, T. E., & Kennedy, A. A. (1983). Culture: A new look through old lenses. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 19(4), 498-505.

Derlien, H. U. (1990). Genesis and structure of evaluation efforts in comparative perspective. *Program evaluation and the management of government*, 146-76.

Dey, I. (2003). *Qualitative data analysis: A user friendly guide for social scientists*. Routledge.

Dorman, A., Morrison, R. W., & Doern, G. B. (2001). Canadian nuclear energy policy: Changing ideas, institutions, and interests. Toronto, Ont: University of Toronto Press.

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107-115.

Eriksson, P., & Koistinen, K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus.

Feinstein, J. S. (1989). The safety regulation of US nuclear power plants: Violations, inspections, and abnormal occurrences. *The Journal of Political Economy*, 115-154.

Furubo, J. E., & Sandahl, R. (2002). A diffusion perspective on global developments in evaluation. *International Atlas of Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1-23.

Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse education today*, 24(2), 105-112.

Grönfors, M. (1982). Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät. *Helsinki: WSOY*.

Grönfors, M. (2001). Havaintojen teko aineistonkeräyksen menetelmänä. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin, 1, 124-141.

Guldenmund, F. W. (2000). The nature of safety culture: a review of theory and research. *Safety science*, 34(1), 215-257.

Hammersley, M., & Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in practice*. Routledge.

Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J., & Virtanen, P. (2007). Julkinen toiminta - julkinen politiikka. Tampere: Tampere University Press.

Health and Safety Commission. (1993). Third report: organizing for safety. ACSNI Study Group on Human Factors. London: HMSO.

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus Helsinki University Press.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). 15. uudistettu painos. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Hofstede, G. (1991). Cultures and organizations: software of the mind London. UK: McGraw-Hill.

Hofstede, G. (1994). *Uncommon sense about organizations: Cases, studies, and field observations*. SAGE Publications, Incorporated.

Hofstede, G. (1998). Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts. *Organization Studies (Walter De Gruyter GmbH & Co. KG.)*, 19(3), 477-493.

Holt, M., Campbell, R. J., & Nikitin, M. B. (2012). Fukushima nuclear disaster. Congressional Research Service.

Hämeenaho, P., & Koskinen-Koivisto, E. (2014). Moniulotteinen etnografia. Helsinki: Ethnos.

Hämäläinen, J. (1987). Laadullinen sosiaalitutkimus käytännössä: johdatus laadullisen sosiaalitutkimuksen" käsityötaitoon". *Kuopion yliopiston julkaisuja*. Yhteiskuntatieteet. Tilastot ja selvitykset 2/1987. Kuopio.

IAEA. (1988). Basic Safety Principles for Nuclear Power Plants (Safety Series No 75- INSAG-3). *International Nuclear Safety Advisory Group, International Atomic Energy Agency, Vienna*

IAEA. (1991). Safety Culture. Safety Series No 75- INSAG-4. *International Nuclear Safety Advisory Group, International Atomic Energy Authority, Vienna*.

IAEA. (2012). Integrated Regulatory Review Service Mission to Finland. Helsinki, Finland. 15 to 26 October 2012. DEPARTMENT OF NUCLEAR SAFETY AND SECURITY

IAEA. (2014). Use of a Graded Approach in the Application of the Management System Requirements for Facilities and Activities. IAEA TECDOC No. 1740

Jamili, S., Ebrahimipour, H., Hooshmand, E., Esmaeli, H., & Vafaei Najari, A. (2016). Assessment of Patient Safety Culture in a Selected Number of Pharmacies Affiliated to Mashhad University of Medical Sciences Using the Pharmacy Survey on Patient Safety Culture (SOPS). *Journal of Patient Safety & Quality Improvement*, 4(3), 388-393.

Javidan, M., Dorfman, P. W., Howell, J. P., Hanges, P. J., Nohria, N., & Khurana, R. (2010). Leadership and cultural context. Teoksessa: Nohria, N., & Khurana, R. (Eds.). (2010). *Handbook of leadership theory and practice: An HBS centennial colloquium on advancing leadership*. Harvard Business Press.

Kase, K. (2013). *The nonaka series on knowledge and innovation: Towards organizational knowledge : The pioneering work of ikujiro nonaka* Palgrave Macmillan UK.

Kessides, I. N. (2012). The future of the nuclear industry reconsidered: Risks, uncertainties, and continued promise. *Energy Policy*, 48, 185-208.

Kotter, J. P., & Heskett, J. L. (1992). Corporate culture and performance. *New York, Free Press*.

Kunda, G. (1992) *Engineering Culture: Control and Commitment in a High-Tech Corporation*. Philadelphia, PA: Temple University Press

Kunda, G. (2009). *Engineering Culture*. Philadelphia: Temple University Press.

Kyngäs, H. & Vanhanen, L. (1999). Sisällön analyysi. *Hoitotiede*, 11, 3-12.

Lane, J. (2000). The public sector: Concepts, models, and approaches (3rd ed.). *Thousand Oaks, Calif; London;: Sage Publications*.

Lappalainen, S., Hynninen, P., Kankkunen, T., Lahelma, E., & Tolonen, T. (2007). *Etnografia metodologiana. Lähtökohtana koulutuksen tutkimus*. Tampere: Vastapaino.

Latvala, E., & Vanhanen-Nuutinen, L. (2001). Laadullisen hoitotieteellisen tutkimuksen perusprosessi: sisällönanalyysi. *Teoksessa Sirpa Janhonen & Merja Nikkonen (toim.) Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Helsinki: WSOY*, 21-43.

Le Bot, P. (2004). Human reliability data, human error and accident models—illustration through the Three Mile Island accident analysis. *Reliability Engineering & system safety*, 83(2), 153-167.

Lee, T. R. (1996). Perceptions, attitudes and behaviour: the vital elements of a safety culture. *Health and Safety*, 10, 1-15.

Marshall, C. & Rossman., G. B. (1995). Designing qualitative research. *Beverly Hills: Sage Publications*, 23-41.

Merton, R. K., Fiske, M. & Kendall, P.L. (1956). The focused interview. A manual of problems and procedures. Glencoe, IL:Free Press.

Merton, R. K., & Kendall, P. L. (1946). The focused interview. *American journal of Sociology*, 541-557.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis*. (2. painos) California: Sage.

Nieva, V. F., & Sorra, J. (2003). Safety culture assessment: a tool for improving patient safety in healthcare organizations. *Quality and Safety in Health Care*, 12(suppl 2), ii17-ii23.

Nohria, N., & Khurana, R. (Eds.). (2010). *Handbook of leadership theory and practice: An HBS centennial colloquium on advancing leadership*. Harvard Business Press.

Ogbonna, E., & Harris, L. C. (2000). Leadership style, organizational culture and performance: empirical evidence from UK companies. *International Journal of Human Resource Management*, 11(4), 766-788.

Ogul, M. S. (1976). Congress oversees the bureaucracy. University of Pittsburgh Pre.

Ogul, M. S., & Rockman, B. A. (1990). Overseeing oversight: New departures and old problems. *Legislative Studies Quarterly*, 15(1), 5-24.

Opdenakker, R. (2006, September). Advantages and disadvantages of four interview techniques in qualitative research. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research* (Vol. 7, No. 4).

O'Reilly III, C. A., Caldwell, D. F., Chatman, J. A., & Doerr, B. (2014). The promise and problems of organizational culture: CEO personality, culture, and firm performance. *Group & Organization Management*, 39(6), 595-625.

O'Reilly, C. A., & Chatman, J. A. (1996). Culture as social control: Corporations, cults, and commitment. *Research in Organizational Behavior*, 18, 157-200.

Ostrom, L., Wilhelmsen, C., & Kaplan, B. (1993). Assessing safety culture. *Nuclear safety*, 34(2), 163-172.

Paltemaa, R. & Tiippana, P. (2016). Väliarviointi STUKin strategian 2013-2017 toteutumisesta.

Parnas, D. L., Asmis, G. J. K., & Madey, J. (1991). Assessment of safety-critical software in nuclear power plants. *Nuclear safety*, 32(2), 189-198.

Patton, M. Q. (1990). Qualitative evaluation and research methods. *SAGE Publications, inc.*

Patton, M. Q. (1997). Utilization-focused evaluation: The new century text, 1997. *Sage, Thousand Oaks, CA [Internet]*, 431.

Pelizzo, R. (2008). Oversight and democracy reconsidered. *Legislative Oversight and Budgeting*, 29-47.

Polit, D. F., & Hungler, B. P. (1997). *Nursing research: Principles and methods*. Philadelphia: JB Lippincott Company.

Polit, D. F., & Beck, C. T. (2004). *Nursing research: Principles and methods*. Lippincott Williams & Wilkins. Philadelphia. PA

Pronovost PJ, Weast B, Holzmueller CG, et al. (2003). Evaluation of the culture of safety: survey of clinicians and managers in an academic medical center. *Quality and Safety in Health Care*;12:405-410.



Rees, J. V. (2009). Hostages of each other: The transformation of nuclear safety since Three Mile Island. University of Chicago Press.

Reiman, T. (1999). Organisaatiokulttuuri ja turvallisuus kirjallisuuskatsaus. *VTT TIEDOTTEITA*, All-All.

Reiman, T. (2001). Organisaatiokulttuuri Sateilyturvakeskuksen Ydinvoimalaitosten valvontaosastolla. *VTT JULKAISUJA-PUBLIKATIONER*.

Reiman, T. (2007). Assessing organizational culture in complex sociotechnical systems: Methodological evidence from studies in nuclear power plant maintenance organizations.

Reiman, T., & Norros, L. (2002). Regulatory culture: balancing the different demands of regulatory practice in the nuclear industry. *Changing Regulation—Controlling Hazards in Society*, ed. AR Hale et al, 175-192.

Reiman, T., & Oedewald, P. (2002). The assessment of organisational culture. *A methodological study*. VTT Research Notes, VTT Industrial Systems, Espoo.

Robson, C. (1995). Real world research: A resource for social scientists and practitioner-researchers (5th ed.). Oxford: Blackwell.

Saffold, G. S. (1988). Culture traits, strength, and organizational performance: Moving beyond “strong” culture. *Academy of management review*, 13(4), 546-558.

Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus. *Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja*, 62.

Sandelowski, M. (1995). Qualitative analysis: What it is and how to begin. *Research in nursing & health*, 18(4), 371-375.

Sarajärvi, A. (2002). *Sairaanhoidon opiskelijoiden hoitotyön näkemyksen muotoutuminen sairaanhoitajakoulutuksen aikana*. Oulun yliopisto.

Schein, E. A. (1985). Organizational culture and leadership. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schein, E. H. (1996). Culture: The missing concept in organization studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 229.
- Schein, E. H. (2006). *Organizational culture and leadership* (Vol. 356). John Wiley & Sons.
- Schein, E. H. (2010). The Jossey-Bass Business & Management Series : *Organizational Culture and Leadership* (4). Hoboken, US: Jossey-Bass.
- Shavell, S. (1984). A model of the optimal use of liability and safety regulation. *The Rand Journal of Economics*, 15(2), 271-280.
- Shim, W. S., & Steers, R. M. (2012). Symmetric and asymmetric leadership cultures: A comparative study of leadership and organizational culture at Hyundai and Toyota. *Journal of World Business*, 47(4), 581-591.
- Sipilä, J. (1991). *Asiantuntija ja johtaja. Miten hallitsen nämä kaksi roolia?* Jyväskylä: Weilin + Göös.
- Sole, F. (2009). A management model and factors driving performance in public organizations. *Measuring Business Excellence*, 13(4), 3-11. doi:10.1108/13683040911006747
- Stapenhurst, R. (Ed.). (2008). *Legislative oversight and budgeting: a world perspective*. World Bank Publications.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.
- Turner, B. A., Pidgeon, N., Blockley, D., & Toft, B. (1989, November). Safety culture: its importance in future risk management. In *Position paper for the second World Bank workshop on safety control and risk management, Karlstad, Sweden* (pp. 6-9).
- Van Maanen, J., & Barley, R. S. (1984). Occupational Communities: Culture and Control in Organizations,(w:] *Research in Organizational Behaviour*.

Varone, F., Jacob, S., & De Winter, L. (2005). Polity, politics and policy evaluation in Belgium. *Evaluation*, 11(3), 253-273.

Vilkman, U. (2016). *Etäjohtaminen: Tulosta joustavalla työllä*. Helsinki: Talentum Pro.

Viñas, V. (2009). The european Union's drive towards public policy evaluation: The case of Spain. *Evaluation*, 15(4), 459-472.

Virtanen, P. (2007). *Arviointi: arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Edita.

Wahlström, B. (2007) 'Reflections on regulatory oversight of nuclear power plants', *Int. J. Nuclear Law*, Vol. 1, No. 4, pp.344–377.

Wang, Q., & Chen, X. (2012). Regulatory failures for nuclear safety—the bad example of Japan—implication for the rest of world. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 16(5), 2610-2617.

Watts, J., Robertson, N., Winter, R., & Leeson, D. (2013). Evaluation of organisational culture and nurse burnout. *Nursing Management - UK*, 20(6), 24-29.

Weick, K. E. (1987). Organizational culture as a source of high reliability. *California management review*, 29(2), 112-127.

Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Williams, K., De Laat, B., & Stern, E. (2002). *The Use of Evaluation in the Commission Services Final Report*.

Wilkof, M. V., Brown, D. W., & Selsky, J. W. (1995). When the stories are different: the influence of corporate culture mismatches on interorganizational relations. *The Journal of applied behavioral science*, 31(3), 373-388.

Yauch, C. A., & Steudel, H. J. (2003). Complementary use of qualitative and quantitative cultural assessment methods. *Organizational Research Methods*, 6(4), 465-481.

Ylönen, M. (2015). Signalled and silenced aspects of nuclear safety: characteristics of Finnish nuclear safety regulations: SAFIR2014 final report: Finnish Research Programme on Nuclear Power Plant Safety (SAFIR) 2011-2014.

Zangwill, W. I., & Kantor, P. B. (1998). Toward a theory of continuous improvement and the learning curve. *Management Science*, 44(7), 910-920.

Zhou, S., & Zhang, X. (2010). Nuclear energy development in China: a study of opportunities and challenges. *Energy*, 35(11), 4282-4288.

## **Verkkolähteet**

ENSI. (2015). Oversight Culture: ENSI Report on Oversight Practice. URL:[https://www.ensi.ch/en/wpcontent/uploads/sites/5/2016/07/ENSI\\_Aufsichts\\_Sicherheitskultur\\_EN\\_WEB.pdf](https://www.ensi.ch/en/wpcontent/uploads/sites/5/2016/07/ENSI_Aufsichts_Sicherheitskultur_EN_WEB.pdf) Lainattu 25.10.2016

ENSI. (2016). Oversight of Safety Culture in Nuclear Installations. ENSI Report on Oversight Practice. URL: [https://www.ensi.ch/en/wp-content/uploads/sites/5/2014/12/ENSI-report-Oversight-of-Safety-Culture\\_2nd-ed\\_Final.pdf](https://www.ensi.ch/en/wp-content/uploads/sites/5/2014/12/ENSI-report-Oversight-of-Safety-Culture_2nd-ed_Final.pdf) Lainattu 05.05.2017

Etäjohtaminen.fi URL: <https://etajohtaminen.fi/> Lainattu 10.05.2017

IAEA. (2016a). Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety. General Safety Requirements. IAEA SAFETY STANDARDS SERIES No. GSR Part 1 (Rev. 1). International Atomic Energy Authority, Vienna. URL:<http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1713web-70795870.pdf> Lainattu: 05.11.2016

IAEA, Safety Report. (1997). Examples of Safety Culture Practices. Vienna: International Atomic Energy Agency. URL: <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/STIPUB1039-70388427.pdf> Lainattu: 10.11.2016

IAEA. (2016b). Leadership and Management for Safety. General Safety Requirements. IAEA SAFETY STANDARDS SERIES No. GSR Part 2. , International Atomic Energy Agency, Vienna. URL: <http://www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1750web.pdf> Lainattu: 15.02.2017

IAEA, Safety Report. (1998). Developing Safety Culture. Practical Suggestions to Assist Progress. Vienna: International Atomic Energy Agency. URL: [http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P064\\_scr.pdf](http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P064_scr.pdf) Lainattu: 20.01.2017

IAEA. (2014). Nuclear Safety & Security. Nuclear Power Plants, Safety Requirements and Guides. URL: <http://www-ns.iaea.org/standards/documents/default.asp?s=11&l=90&sub=10&vw=4#sf> Päivitetty 2014, Lainattu 22.12.2016

Kainulainen, E. (2016). STUK-B 201. Ydinenergian käytön turvallisuusvalvonta. Vuosiraportti 2015. URL: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/130338/stuk-b201.pdf?sequence=1> Lainattu: 29.9.2016

OECD, Nuclear Energy Agency. (2014). The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator. Organisation for Economic Co-Operation and Development. NEA No. 7185. URL: <http://www.oecd-neo.org/nsd/pubs/2014/7185-regulator.pdf> Lainattu: 22.10.2016

OECD, Nuclear Energy Agency. (2016). The Safety Culture of an Effective Nuclear Regulatory Body. Organisation for Economic Co-Operation and Development. NEA No 7247. URL: [http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/\\_Public/47/032/47032397.pdf](http://www.iaea.org/inis/collection/NCLCollectionStore/_Public/47/032/47032397.pdf) Lainattu: 24.10.2016

OECD, Nuclear Energy Agency. (1999). The role of the nuclear regulator in promoting and evaluating safety culture. URL: <https://www.oecd-neo.org/nsd/reports/nea1547-Murley.pdf> Lainattu: 20.11.2016

STUK verkkosivut. URL: <http://www.stuk.fi/> Lainattu 15.10.2016

STUK Missio (2015) päivitetty. URL: <http://www.stuk.fi/web/en/about-us/stuk-mission-is-to-ensure-radiation-and-nuclear-safety-in-finland> Lainattu 22.12.2016

STUK Turvallisuuskulttuuri. URL: <http://www.stuk.fi/stuk-valvoo/sateilyn-kayttajalle/sateilytoiminnan-turvallisuus/sateilylaitteet-ja-laadunvalvonta/turvallisuuskulttuuri> Lainattu 26.10. 2016

STUK valvoo: Hanhikivi 1. URL: <http://www.stuk.fi/stuk-valvoo/ydinturvallisuus/stukin-kolmannesvuosiraportointi/uusien-hankkeiden-valvonta> Lainattu 25.10.2016

STUK valvoo: Olkiluoto 3. URL: [http://www.stuk.fi/stuk-valvoo/ydinturvallisuus/stukin-kolmannesvuosisiraportointi/rakentamisen\\_aikainen\\_valvonta](http://www.stuk.fi/stuk-valvoo/ydinturvallisuus/stukin-kolmannesvuosisiraportointi/rakentamisen_aikainen_valvonta) Lainattu 25.10.2016

STUK Suomen ydinvoimalaitokset. URL: <http://www.stuk.fi/aiheet/ydinvoimalaitokset/suomen-ydinvoimalaitokset> Lainattu 25.10.2016

STUKLEX. (YEL, Määräys STUK, YVL-ohjeet) URL: <http://plus.edilex.fi/stuklex/fi/> Lainattu 25.1.2017

## LIITTEET

### Liite 1. Haastattelurunko II

#### Valvontamalli

1. Miten ymmärrät termin valvontamalli?
2. Millainen YTON valvontamalli on mielestäsi? Millaiseen valvontaan keskittyy? Mitä näet vahvuuksina ja heikkouksina?
3. Millaista on (YTO-kontekstissa) hyvä valvonta? Mihin se keskittyy, mitä priorisoi ja miten laadukas valvonta ilmenee?
4. Millaisia kehityskohtia nykyisessä valvontamallissa mielestäsi on?
5. Onko käytännön valvontatyön toimintatavoissa eroja sukupolvien välillä? Millaisia ja miten ne vaikuttavat valvontaan?
6. Miten tilannekohtainen joustaminen toimii?
7. Millainen suhde YTON valvonnan tavoitteilla ja arjen työtavoilla on?
8. Millaisia muutoksia valvontamallissa/valvontatyössä, sen päämäärissä sekä menettelyissä on tapahtunut aikanasi?  
-toimistojen rajapinnat?
9. Valvonnan yhdenmukaisuus, mitä sillä mielestäsi tarkoitetaan tai mitä sen tulisi tarkoittaa?

#### Valvontakulttuuri

1. Mitä valvontakulttuuri merkitsee sinulle?
2. Miten kuvailisit tämän hetkistä YTON valvontakulttuuria, millaisia piirteitä korostuu ja miten ilmenee?
3. Kuvaile YTON valvonnan keskeisiä arvoja ja tavoitteita.
4. Millainen olisi hyvä valvontakulttuuri tai ideaali YTOLle?

5. Miten v.kulttuuria tulisi mielestäsi kehittää, mitä ominaisuuksia tai piirteitä tavoitella ja millaisin menettelyin? Millainen on oma roolisi ja mahdollisuutesi vaikuttaa kehittämiseen?
6. Millaisia haasteita ja uhkia valvontakulttuuri kohtaa? Onko niille mielestäsi tietoisesti tehty jotain?
  - Reiman 2001: sääntökeskeisyys, liika byrokratia, tavoitteiden jäsentymättömyys, henkilöstöhaasteet ja osaamisen hallinta?
7. Onko sukupolven vaihdoksella mielestäsi vaikutusta v.kulttuurille?
8. Oletko havainnut YTOlla alakulttuureita? Millaisia ne ovat?
9. Millainen kuva luvanhaltijoilla on YTON valvonnasta ja sen kulttuurista? Millaista palautetta tai tietoa heidän näkemyksistään olet saanut?

#### Valvonnan tavoitteet, piirteet ja roolit

1. Millaisia erilaisia rooleja YTON valvontatyössä on mielestäsi havaittavissa?
2. Graded Approach –lähestymistapa; miten vaikuttaa valvontaan, mitä priorisoidaan ja mitä kannattaisi priorisoida?
3. Millaiset asiat voivat muuttaa prioriteetteja ja tavoitteita valvontatyössä? Koetko niiden muuttuneen aikanasi? Miten, milloin, miksi?
4. Tuleeko mieleen vielä jotain muuta haastattelussa käsiteltyihin aiheisiin liittyvää? Onko jotain, mitä en ole osannut kysyä?

#### Liite 2. Lyhenteitä

GA	Graded Approach, greidaaminen
IAEA	International Atomic Energy Agency
KTO	Käytöntarkastusohjelma
LV	Luvanhaltija
NEA	OECD:n Nuclear Energy Agency
OL3	Olkiluoto 3 laitoshanke
RTO	Rakentamisen aikainen tarkastusohjelma
STUK	Säteilyturvakeskus
WENRA	Western European Nuclear Regulators Association
YTO	Ydinvoimalaitosten valvontaosasto
YTV-ohjeet	Ydinturvallisuusvalvonnan ohjeet
YVL-ohjeet	Ydinturvallisuusohjeet